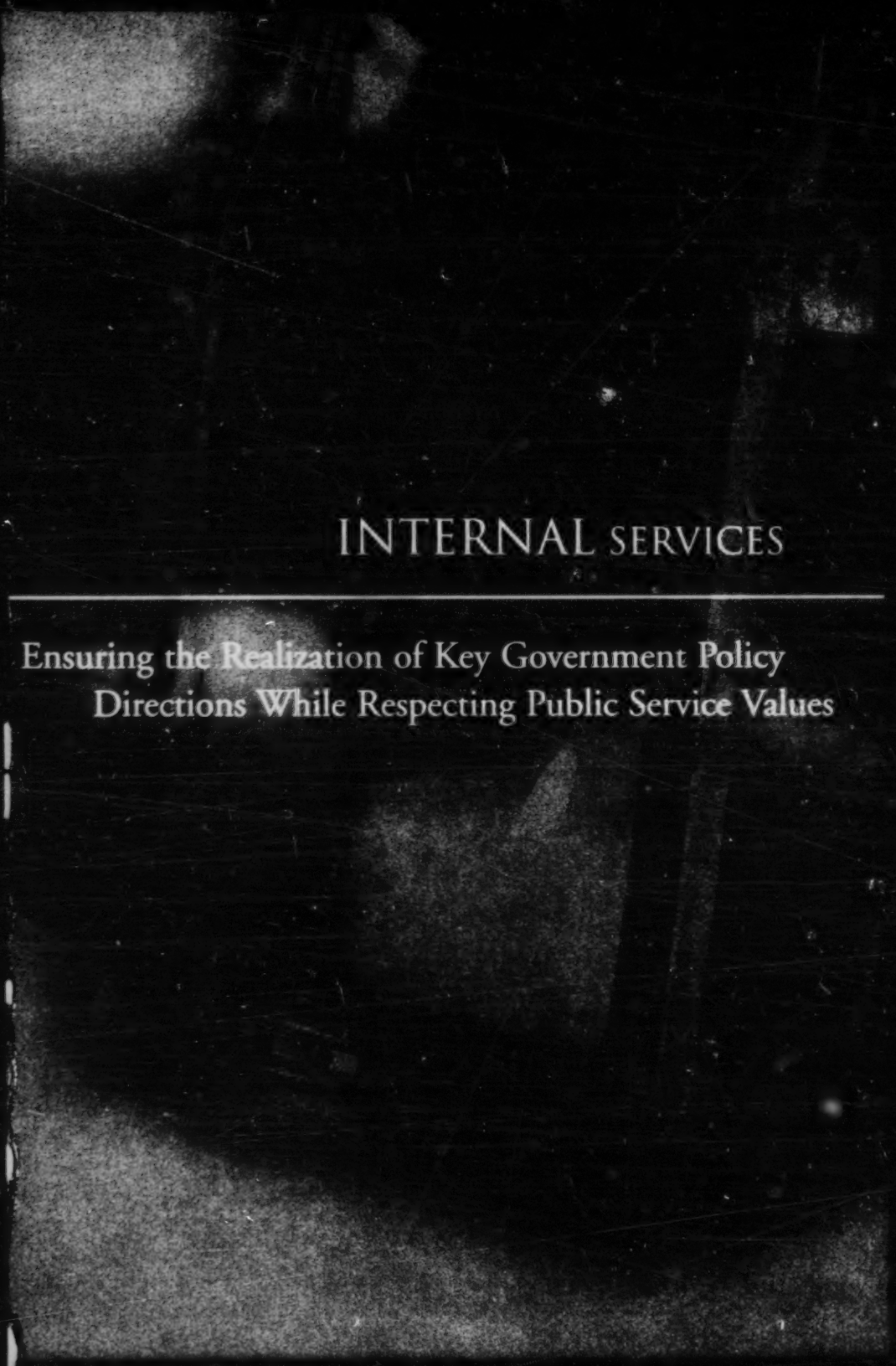
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion



INTERNAL SERVICES

Ensuring the Realization of Key Government Policy Directions While Respecting Public Service Values

CCMD Roundtable on Internal Services

CHAIRED BY SERGE RAINVILLE

FOR ALL THOSE WHO BELIEVE IN EXCELLENCE
POUR CEUX ET CELLES QUI CROIENT EN L'EXCELLENCE

Canada

For more information or copies, please contact the Strategic Research
and Planning Group of the Canadian Centre for Management Development

Phone: (613) 947-3682
Fax: (613) 992-1736

The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect
the view of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development, 2002

National Library of Canada cataloguing in publication data

CCMD Roundtable on Internal Services (Canada)

Internal services: ensuring the realization of key government policy directions while respecting public service values

Chair: Serge Rainville.
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les services internes : pour assurer la réalisation des grandes orientations de l'État dans le respect des valeurs du service public.
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-66435-3
Cat. No. SC94-92/2002

1. Public administration – Canada.
2. Civil service reform – Canada.
3. Administrative agencies – Canada – Management.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Les services internes : pour assurer la réalisation des grandes orientations de l'État dans le respect des valeurs du service public.

JL111.R43C35 2002 351.71
C2002-980077-3E

A WORD FROM CCMD

A Public Service that continually learns is better equipped to seize the fleeting opportunities found in our rapidly evolving economy and society. Research is a crucial vehicle for learning, but not just any kind of research will do. Research needs to be timely, relevant; it must offer practical advice. This is precisely the focus of CCMD's Action-Research Roundtable process.

This is the second wave of research we have conducted in this highly successful format. Our consultations with managers have identified five topics that require immediate attention:

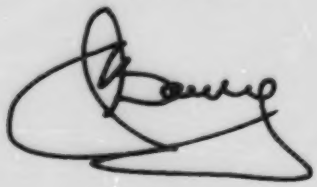
- Workplace well-being
- Internal service delivery
- Public service innovation
- Horizontal mechanisms
- Science and public policy

These topics are of strategic importance for Canada's Public Service as a whole, and also speak to the daily experience of our fellow managers and their staff.

This report has been published by the CCMD Action-Research Roundtable on Internal Services and reflects the commitment and contribution of Roundtable members and numerous collaborators who deem this issue to be important and who have taken time from their hectic schedules to contribute to this project.

I would like to thank the Chair of this Roundtable, Serge Rainville, Assistant Deputy Minister, The Leadership Network. His extensive experience in this field, leadership and personal commitment throughout the Roundtable's deliberations have largely contributed to the undertaking's success.

Jocelyne Bourgon



President

Canadian Centre for
Management Development

Action-Research

CCMD's action-research process brings together practitioners and experts from both inside and outside government to develop practical advice for dealing with pressing management challenges. The research process revolves around the deliberations of a diverse Roundtable — an ideal forum for rapidly pooling and scrutinizing knowledge, insights and experiences. The research is conducted over a one-year period.

The management challenges are selected by managers and senior executives according to their urgency and importance to the Public Service as a whole. The objective is to provide leading-edge, focused and practical products that public managers genuinely value and actively use in their work.

The Roundtable is supported by a secretariat composed of scholars and Public Service researchers.

A WORD FROM THE CHAIR

The reforms that public administrations have undergone over the past 20 years have sparked reflection, discussion and a broad range of initiatives on the contribution and ways of doing business of the various communities that are contributing to the design and delivery of public services in Canada. When examined from different perspectives, this research and debate has often enabled us to review our know-how and, above all, to introduce dynamic reflection into the administrative machinery. Deliberations by the members of the CCMD Action-Research Roundtable on Internal Services are part of this process.

When examining the skills needed to produce public services, our attention has focused more on the most visible components in the production cycle. The examination of internal services has suffered somewhat in light of their essential role, which is often taken for granted. This report proposes an initial reflection on the state of knowledge concerning internal services from the standpoint of the capacity they provide, which is essential to the performance of public organizations.

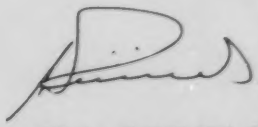
We engaged in extensive, lively debate with practitioners, managers, academics and representatives of various communities involved in internal services in the federal government. These exchanges revealed the vitality of internal services and the need to rethink them and integrate their contribution upstream in the management process with a view to enhancing the strategic nature of their contribution.

At no time have we claimed to cover the entire range of internal services issues or to have found answers to the many questions that have arisen from our discussions. However, we do believe that we have succeeded in summarizing the main trends and indicating more clearly the path to be followed.

While the essential nature of some facets of our knowledge occasionally makes its use so mechanical and automatic that we tend to completely overlook it, our reflection on internal services has clearly shown that such services offer considerable innovative potential that will serve the organization of tomorrow.

I would like to thank all of the individuals who have given of their time and shared their varied knowledge and the Canadian Centre for Management Development, which has enabled us to complete this pioneering work on internal services.

Serge Rainville



Chair of CCMD's Roundtable
on Internal Services

102-06910/

ACKNOWLEDGEMENTS

Chair: Serge Rainville, Assistant Deputy Minister, The Leadership Network

Members:

Harold Bherer	Université Laval
Jean Bilodeau	Environment Canada
Greta Bossenmaier	Foreign Affairs and International Trade Canada
Daniel J. Caron	Human Resources Development Canada
Wayne Ganim	Justice Canada
James Iain Gow	Université de Montréal
Robert S. Lafleur	Canadian Centre for Management Development
Andrée LaRose	Canadian Centre for Management Development
John McWhinnie	Human Resources Development Canada
Jacques M. Pelletier	Correctional Service of Canada
Rob Tait	Canada Customs and Revenue Agency
Dan Tucker	Canada Customs and Revenue Agency
Michael A.H. Turner	Public Works and Government Services Canada

Secretariat: Patrick Boisvert (Roundtable Coordinator, Canadian Centre for Management Development)
Christopher Bozik (management trainee, Canada Customs and Revenue Agency)
Patricia Gazzoli (Ph.D. student, École nationale d'administration publique)
Anna-Maria Raposo (Canadian Centre for Management Development)

The members of the Roundtable would like to thank the many individuals who contributed to the production of this report: the federal government managers who responded to the survey, representatives of professional associations and federal functional communities for their participation in an advisory session, Sony Perron from Health Canada for support with regard to research methods, and Laurie Forman for her invaluable contribution to writing the report. The Roundtable also wishes to emphasize the outstanding work performed by the Secretariat and by everyone who contributed to the editing and publication process. Collaboration by all of these individuals was essential to the success of the Roundtable's deliberations.

TABLE OF CONTENTS

Introduction 1

UNDERSTANDING THE PAST – A RETROSPECTIVE ANALYSIS . . . . . 3 PART 1

1.1 Overview 3
1.2 Internal services: from the fragmentation to the trivialization of functions 4
1.2.1 "Let the managers manage" 4
1.2.2 From specialty to generality in the name of organizational efficiency 5
1.2.3 An "unnecessary" evil or the loss of a "raison d'être" 5
1.3 Are internal services suffering from an identity crisis? 6
1.4 An introspective look 7

FOCUSING ON THE PRESENT — AN ANALYSIS OF THE ABILITY OF INTERNAL SERVICES TO ACT . . . . . 9 PART 2

2.1 Overview 9
2.2 A mixed portrait 9
2.3 At the crossroads: seeking a strategic contribution to the mission of public organizations . 11
2.3.1 Human capital 11
2.3.2 Business processes (ways of doing business) 12
2.4 Risks and achievements 13

BUILDING THE FUTURE — A PROSPECTIVE ANALYSIS OF INTERNAL SERVICES . . . . . 15 PART 3

3.1 Where is the public administration headed? 15
3.2 Key components of the ability to act 15
3.3 Modern structures and forms 17

CONCLUSION . . . . . 19 CONCLUSION

BIBLIOGRAPHY . . . . . 21 BIBLIOGRAPHY

APPENDIX I — IMPACT OF THE GLASSCO REPORT ON THE ESTABLISHMENT OF INTERNAL SERVICES (IS) AND COMMON SERVICE ORGANIZATIONS (CSOs) 25

APPENDIX II — CLASSIFICATION OF PROBLEMS AND EFFECTS IDENTIFIED BY THE NIELSEN COMMITTEE 27

APPENDIX III — BACKGROUND AND EVALUATION CRITERIA OF THE PROGRAM REVIEW 29

APPENDIX IV — SURVEY ON INTERNAL SERVICES — AUXILIARY FINDINGS 31

APPENDIX V — SUMMARY OF INFORMATION COLLECTED FROM PROFESSIONAL ASSOCIATIONS AND FEDERAL FUNCTIONAL COMMUNITIES 35

APPENDIX VI — ACTIVITIES OF THE ROUNDTABLE 43

INTRODUCTION

This report seeks to define the role of internal services in a modern public service. Are such services a cost centre, a necessary evil or the very bulwark of a public administration?

The question is vast and a limited number of specialized studies deal with the topic.

Who are the individuals in the background whose work can suddenly paralyze the day-to-day operations of our administration or, to the contrary, facilitate the implementation of our visionaries' strategies?

Who are these equilibrist contortionists who shift between control functions, advisory functions and, above all, the delivery and regulation of the inputs required by their numerous customers wishing to better serve the public?

It might be said that the politicians elaborate the public service's major policy directions but that internal services (IS) oversee the day-to-day nitty-gritty of strategy. Such services are under threat for want of sufficient attention and an upcoming generation of practitioners and, until now, the general public has known little about them.

This report is divided into three sections. The first section focuses on a retrospective analysis of various events during the history of the Canadian public service that have shaped the identity of internal services today. This examination is accompanied by a summary of information gleaned from the traditional literature that we conducted to ascertain the influence of the total quality approach on the current positioning of IS and take a closer look at the main problems they are encountering.

The second section is devoted to a partial analysis of the capacity of IS derived from a reading undertaken by the main concerned parties. This section of the report has relied on two main sources, i.e. a survey conducted among 140 managers of internal services focusing on the profile of IS, their environment and management practices; and the findings of a consultation carried out among various bodies affected by current issues in the realm of IS.

The third section presents a prospective analysis that will foster reflection among readers concerning the potential modelling of IS at the beginning of the third millennium. In other words, how can we revitalize administrative functions, the bulwark of our institutions, in order to perpetuate the State and its functioning within the framework of our democratic values?

This report is designed to give meaning to the rapid change that has affected internal services in recent years and to acknowledge the often outstanding contribution made by these men and women who have steered a steady course in turbulent times.

UNDERSTANDING THE PAST — A RETROSPECTIVE ANALYSIS

PART

1.1 Overview

As Harold Bherer and Luc Desaulniers noted in their research report, *Vision pour les services internes*,[1] the past two decades have been turbulent ones for public administrations in the developed nations. Political and organizational reforms initiated by Margaret Thatcher in Great Britain and Ronald Reagan in the United States have spawned flexible, decentralized new agencies that are less interventionist than earlier departmental structures. In the early 1990s, other countries, including Canada, joined this movement. Canada is noteworthy for its twofold concern to put its public finances in order while increasing the volume and quality of public services.

The proposed public administration reform in Canada is seeking to determine in a dynamic, rigorous manner the State's specific fields of jurisdiction at the beginning of the third millennium in relation to those of other social stakeholders and to concentrate tax resources on these fields of jurisdiction. There is no question of the State's engaging in massive privatization, but of rethinking how public goods and services are designed and delivered.

Against this backdrop, a twofold movement is emerging. On the one hand, the State is reducing its ability to produce and directly deliver services to the public while maintaining certain obligations pertaining to quality control and the management of public funds. On the other hand, organized individuals are assuming the delivery of certain services and, at the same time, are influencing the development and very nature of such services.

Numerous studies and extensive reflection have accompanied in recent years the sweeping current of public service reform in Canada, especially from the standpoint of the organization of service delivery to the public. However, internal services have scarcely ever been subject to such an examination. The same situation is apparent in the specialized literature, which, until very recently, paid scant attention to the renewal of internal services. One exception is the literature on the management of total quality, which refers to the importance of establishing "service chains" within organizations, in which individuals are at once "suppliers" and "consumers" of services, up to the delivery of services to external consumers (customers) (Tuckman [1995], Albright [1990]). However, Brian McWilliams (1996) has noted that the management of internal services represents "the latest phase of the customer-service revolution."

The Roundtable believes that, over the past decade, no other entity has contributed as much as internal services. We have demanded that such services change, become more efficient, enhance the quality of service delivery and adapt to organizations' new priorities and needs, while subjecting them to substantial budget cuts. Few questions have been raised concerning the future of such services in the renewed public service, new ways of doing business and the new skills that they will have to develop to efficiently fulfil the missions of their respective organizations. However, internal services represent the ability to supply and regulate the inputs that will be used later to design and deliver public property.

[1] Harold Bherer and Luc Desaulniers, Rapport de recherche, prepared by the Administrative Services Branch, HRDC.

1.2 Internal services: from the fragmentation to the trivialization of functions

Over the past four decades, a number of government reforms and initiatives have been proposed to ensure the appropriate, responsible management of government affairs and efficient, effective service delivery and program implementation. Three major initiatives, i.e. the Glassco Commission, the Nielsen Committee and the Program Review, are among the government reforms that have most significantly affected internal services (IS)[2] and Common Service Organizations (CSOs).[3]

1.2.1 *"Let the managers manage"*

While several important reports have appeared since then, there is general agreement on the decisive impact of the report of the Royal Commission on Government Organization (Glassco Commission) on the advent of the modern management of government business.

The main observation made by the Glassco Commission report was that the government and its administration were not structured to properly fulfil their mission. Generally speaking, central agencies had neither the power nor the skills necessary to elaborate and implement comprehensive policies. Moreover, the Treasury Board and the public service intervened excessively in the day-to-day operation of government departments, thus preventing them from managing their own affairs and being accountable for their management.

In many ways, the Glassco Commission Report was rooted in the traditional notion of management. A critic even wrote that the principles set out in the report contained nothing that did not appear in the writings of management engineer Henri Fayol.[4] The report stated that internal or ancillary services, while essential, were only means that served those carrying out programs aimed at the public. With the benefit of hindsight, however, it is apparent that several components of the report were precursors of contemporary themes. First, the report confirmed that the government will rarely be perceived as anything more than a necessary evil. This perception, similar to the perception that business executives have of their CEOs, already announces the dominant philosophy of the 1980s.[5] The Glassco Commission's leitmotiv, "let the managers manage,"[6] portended the shift toward a new form of public management. Moreover, it encouraged cost recovery, as far as possible, in order to encourage greater awareness and accountability with respect to the true cost of government services. By going even further, the Commission overstepped the initial objective of its mandate to confirm the even greater importance of government services adapted to public needs and expectations and warned that excellence in the management of public affairs could not be maintained indefinitely in the absence of public recognition.[7]

The Glassco Report thus paved the way for the structural changes that enabled the government to adopt a comprehensive administrative policy while entrusting government departments with greater responsibility for the management of their own affairs. (Appendix I examines the Glassco Report's impact on the establishment of IS and CSOs).

(Excerpts adapted from O.P. Dwivedi and J.I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management: the Administrative Culture of the Government of Canada*. Toronto: Broadview Press and Institute of Public Administration of Canada, 1999, pages 131-132.)

2. For example, mention should be made of administrative, financial, human resources and professional development, information management, information technologies and telecommunications management, communications, marketing, legal, procurement and material management, security, prevention and assistance, strategic planning and performance appraisal services.

3. Mention should be made, for example, of the Canadian Centre for Management Development, Foreign Affairs and International Trade Canada, Justice Canada, the Public Service Commission (including Training and Development Canada, a special service agency), Public Works and Government Services Canada (including Consulting and Audit Canada, the Translation Bureau, Statistics Canada, the Treasury Board Secretariat, and Canada Communication Group (CCG), which are special operating agencies).

4. T.H. McLeod, "The Glassco Commission Report," *Canadian Public Administration*, Vol. 6, No. 4, 1963, pages 400-403.

5. Glassco Commission Report, Vol. 1, page 25. For a critical assessment of this viewpoint, see M.G. Taylor, "The Glassco Report: a Panel Discussion," *Canadian Public Administration*, No. 4, 1962, pages 395-398. McLeod presents the same position in "The Glassco Commission Report," *ibid.*

6. "Let the managers manage" did not appear as such in the report, but it became a slogan inspired by the Commission's conclusions (see O.P. Dwivedi, "On Holding Public Servants Accountable" in O.P. Dwivedi (editor), *The Administrative State in Canada – Essays for J.E. Hodgetts*. Toronto: University of Toronto Press, 1982, page 152).

7. Glassco Commission Report, Vol. 1, pages 63 and 25.

1.2.2 *From specialty to generality in the name of organizational efficiency*

During the period of growth in the public service, regulatory reforms were proposed and Parliament was urged to adopt legislation that ensured that the life of government agencies and special programs was not prolonged needlessly. However, no concrete attempt was ever made to enhance services and programs or to make profitable government operations overall.

In 1985, the Nielsen Committee was set up to review the entire range of federal government programs and services. Mixed teams comprising public servants and representatives of the private sector examined 989 federal government programs and services and proposed a series of recommendations focusing primarily on six basic problems in government management, i.e. universal subsidies, fiscal totality, inadequate program evaluation, the lack of institutional memory, shortcomings in the staffing system, and the strength of inertia or the status quo.

The Nielsen Report highlighted basic problems that led to the proliferation of programs supported and maintained by a growing array of internal services. The control exercised over these IS and CSOs and their genuine relevance to the public were questioned. Mention was made of bureaucratic bottlenecks that paralysed action, undeveloped skills and inappropriate personnel management practices that would, in the short term, make obsolete contracting-out and cost-recovery programs (see Appendix II on the problems pinpointed by the Nielsen Committee and their consequences). Consequently, the Nielsen Report recommended the adoption by support services of a new "generalist" skill profile.

Internal services had previously relied on experts who were often unique in their field and were encouraged to opt for more versatile generalists. The Nielsen Committee believed that, in so doing, organizations would gain significantly from the standpoint of efficiency and administrative flexibility.

1.2.3 *An "unnecessary" evil or the loss of a "raison d'être"*

When the Program Review was launched in May 1994, many government departments and agencies were already undergoing sweeping change. For example, when the government decided in June 1993 to reorganize the state apparatus, several departments were asked to reorganize their policies, programs, initiatives and systems. At least one-quarter of operating budget cutbacks were to be achieved through savings in the administration sector.

Never before in the history of the Canadian public service did an initiative have such an impact on various methods of service delivery and program implementation. At the conclusion of the process, the public service was considerably reduced, i.e. administrative staff was trimmed by an estimated 18% and program spending was pruned by some $17 billion. By seeking to minimize the effect on the delivery of public services, budgetary cutbacks in several government departments and agencies often had to be applied at the expense of internal services.

In its report on spending and staffing reductions in certain departments, the Auditor General has noted that departmental spending reduction objectives have been achieved and that the exercise has provided a broad opportunity to change the government's policy directions and method of operation.

Mention should be made of a number of undesirable repercussions on internal services, which had, subsequently, to be taken into account, i.e. the loss of core competencies, the absence of a transfer of knowledge and know-how, the undermining of loyalty and employee pride in the machinery of government, and the significant increase in workload not only to maintain the level and quality of services but also to assume new, changing priorities (see Appendix III on the background of and the evaluation criteria pertaining to the examination of programs). We have reached a point in the history of the public administration where the very nature of IS is being questioned. Their contribution to public services is perceived as being limited, with the result that their very existence is being trivialized. Internal services are deemed to be cost centres that generate little return on investment.

Among the positive effects stemming from this exercise, mention should be made of the contribution made by new technologies, the adoption of more flexible structures, recourse to public-private partnerships, the rejuvenation of staff, and better knowledge of government programs and services.

1.3 Are internal services suffering from an identity crisis?

Before we answer this question, it should first be noted that there is no common definition of internal services in the specialized literature. While it is now outmoded, conventional administrative theory nonetheless introduced a distinction between line and staff functions. This distinction has highlighted the dual nature of the units that directly serve external customers (operations) and those which, through their nature, support the delivery of services to the same customers (support services).

Under the circumstances, internal debate usually focuses on the breakdown of funding and staff. Front-line services (the line function) call into question the added value of support functions (the staff function), often associated with a bigger bureaucracy. In other words, multi-tiered operation is reinforced by mechanical organizational models in which inter-branch lines of authority are delineated to such an extent that it is impossible to draw the sectors closer together as they only exist for themselves.

In the 1990s, two major schools of thought intersected. The first school, promoted by authors such as Marshall (1998), Gremler and Evans (1994) and Herklit (1990), espoused the quality approach by deeming internal services to be the first link in a service chain that leads to the external customer. In this light, internal services play a symbiotic role between suppliers and their customers.

In 1990, Heskett *et al.*, inspired by the foundations of total quality, defined internal services as:

"[...] a two-way exchange process between individuals in different functional departments of a firm in which the provider is charged with responding to the needs of his/her internal customer, resulting in a satisfied internal exchange partner."

While the beginning of sectoral interdependence has been noted, we are still in the era of conventional theory centred on a traditional power interface relationship that can be regarded as dominated/dominant, i.e. internal services vs. external services. The strategic contribution of internal services is overlooked.

The second school of thought, while it stems from the quality approach, establishes a direct link between the performance of internal services and an enterprise's success (Hays,1996). It draws internal services closer to the vision and strategic management and highlights their new permeability in relation to the external environment.

Strauss (1995) wondered about the feasibility of organizing and assessing the quality and efficiency of all existing internal services within an organization operating under a customer-supplier relationship and proposed a classification system for internal services that pinpoints three sectors of activity:

1. internal services that are part of a processing line;
2. internal support or consulting services;
3. evaluation and audit services.

The review of the literature prepared for the Roundtable suggests adding to the latter sector strategic planning and political and legal support services offered to the organization's senior management. Moreover, it proposes adding a fourth sector of activity, i.e. internal liaison services with the external environment. Such internal services are geared to the external customers of organizations and lie at the organization's boundaries. To some extent, these additional services can be organized by means of a quality approach although they are often perceived as the tools of senior management instead of the suppliers of internal services. Their contribution is directly associated with the organization's performance.

1.4 An introspective look

The literature emphasizes a number of issues that continue to be topical from the standpoint of internal services.

Hays has detected a crisis between IS and their internal customers, stemming from four traditional traits of internal services: *a monopolistic mentality, a closed mentality that favours technical expertise at the expense of customer service, vague objectives and poorly defined performance criteria, and the absence of priorities in the services offered.*

Forst (1999) has noted that the reforms undertaken in the last decade appear to have caused major cutbacks in IS. Changing demand in the public administration has also compelled several internal services to offer a very broad range of services. As resources have dwindled, their customers have been less and less satisfied.

Several authors, such as McWilliams (1996) and Piede (1996), refer to the poor image that internal services have within the organization. They are perceived as costly, inefficient and occasionally responsible for the expansion of bureaucracy. It has also been noted that internal services are often unrecognized because of inadequate communication.

Forst (1996) has observed that internal services are perceived as "a second class citizen within the organisation" and the employees concerned are often confined to a career path that is limited to this type of service. He has also pointed out an imbalance in power between external and internal services. *He has emphasized that, in some organizations, rivalry between internal and external services is such that the latter actually overlap the former.*

Regnose and Moores (1995) claim that the inability to work in a team is one of the factors that contribute the most to poor quality internal and external service delivery. A lack of concerted effort in performing work reflects the difficulty that the services are encountering in agreeing on the achievement of a common objective.

Auty and Long (1999) and Hays (1996) have noted that, generally speaking, individuals are loyal to their work unit and not to their customers or the organization overall. Hays (1996) has observed that employees are usually recruited for their expertise in a specific field. These factors encourage the development of a culture focused on the internal workings of the organization, where technical excellence supplants the interests of other service units, thus diverting the individual from the organization's objectives.

Finigan (1998) has made the following observation:

"One of the biggest blocks to effective internal customer service delivery may be managers who are threatened by cooperative partnerships. They may view partnerships in a win-lose perspective, rather than win-win, and therefore expend a great deal of energy holding onto their turf."

The Roundtable believes that what is perhaps most relevant is to understand the need for ongoing change within organizations in order to ensure the development of the quality of products and services and the efficiency and effectiveness of organizations. These factors also form the foundation of the organization, which tends to want to learn from its mistakes in order to respond to demands from a constantly changing external environment.

Moreover, the Roundtable is of the opinion that aside from individuals and their respective fields of specialization, functions pertaining to internal services are defined by their contribution to the organization in their capacity as a supplier and regulator of inputs. For the time being, regardless of how these functions are structured within a public organization, the Roundtable perceives internal services as a means of ensuring the efficient, effective, economical management of inputs in the public administration. This means that the function includes vision, strategic and operational components.

It is also essential to understand that the customer-supplier approach ultimately defines separate boundaries between the interests of each internal service. To fail to recognize that internal services play various roles, sometimes strategic, administrative and professional, and often operational, would be to overlook their genuine capacity to act. **It is no longer sufficient to examine the quality of the contribution of internal services to external services. We must also ascertain their contribution to the organization's results and success.**

2.1 Overview

During the transition from an era of abundance to a strategic era, internal services succeeded in preserving part of their capacity by establishing links that enabled them to perform activities that are essential to the operation of organizations. Business process reengineering, which sought to adapt internal services to new conditions in the public service, has only been achieved parsimoniously. Since the Program Review, the same internal services have been maintained or, in some instances, have changed vocation, e.g. service delivery has been abandoned to focus on quality control, although outputs have not contributed fully to the organization's performance.

Even today, IS must contend with a number of factors to which the traditional literature alludes (see section 1.4).

In order to examine the current state of internal services, two studies have been devoted to such services, the findings of which are presented in sections 2.2 and 2.3. Section 2.4 highlights the risks facing IS and reveals a number of achievements in this regard.

2.2 A mixed portrait

In August 2001, in conjunction with the CCMD Action-Research Roundtable on Internal Services, a questionnaire was sent to 140 managers (mainly at the director general level) of IS in 27 government departments and agencies. Overall, 64 completed questionnaires (for a response rate of 47.9%) were used to analyse the findings. The survey had three key objectives, i.e. to establish a profile of IS, ascertain the management practices used, and pinpoint the main management issues that internal services are facing.

The survey findings are divided into three sections: profile, environment and IS management practices.

PROFILE OF INTERNAL SERVICES

The profile of IS has been established using objective data (see Appendix IV) and in light of the internal services' assessment of the resources available to them.

Internal services are more complex than they appear. Over one-quarter (27.3%) of such services encompass several services, while nearly 40% of them offer their services to more than one government department or agency. The majority of these services (65%) claim that they are unable to satisfy the demands of their department or agency and, to offset this shortcoming, resort to external resources (consultants in 71% of cases).

Moreover, while the majority of internal services (over 60%) claim to have at their disposal sufficient resources to carry out their organizations' day-to-day operations and comply with the relevant legislative and policy frameworks, the same is not true of the resources that would enable them to take the initiative. Over half of the services (more than 55%) believe that they do not have sufficient resources to act in a proactive, innovative manner.

ENVIRONMENT OF INTERNAL SERVICES

The environment of IS reflects their perception of their place in the government department or agency to which they report and their viewpoint of their own development.

Internal services seem to be convinced of the importance of their role and the image they project. Most of them believe that they are sufficiently involved and consulted when their department or agency makes strategic decisions (90%), that issues in their domain are regularly discussed by committees in their department or agency (82%), and that their functions are widely recognized (75%).

Furthermore, most internal services (nearly 70%) maintain that they have not undergone major changes recently and those that believe they have changed do not think that they have done so for the better, e.g. a loss of capacity, complex management trends and increased workloads. The Roundtable wonders whether this finding should be interpreted as an admission of stagnation.

INTERNAL SERVICES MANAGEMENT PRACTICES — SUCCESSES, CHALLENGES AND ISSUES

Internal services have succeeded in adopting management practices that they qualify as exemplary but they also believe that several obstacles are hampering the emergence and implementation of other innovative management practices.

The measurement of customer satisfaction, management by results (measurement of performance) and electronic service delivery are the most widespread, satisfactory practices in IS. The Roundtable has noted with interest that these practices are in keeping with the reforms undertaken in the early 1990s.

Internal services regard a number of their practices to be innovative, e.g. the pooling and purchasing of services, electronic service delivery, HR development and skills-based management, consultation of and participation by staff, and the measurement of performance and accountability. The Roundtable has observed that some of the practices mentioned have actually been used by the public administration for several years.

The Roundtable cannot overlook a number of contradictions that the survey findings reveal. Internal services are convinced that they play an important role in the operation of the public administration in that they fulfil several functions and serve more than one department at a time, and enjoy widespread recognition, although they also believe that they do not receive sufficient resources to satisfy constantly growing demand. They claim to be consulted and involved in their department's strategic decision-making but also maintain that they do not have sufficient resources to innovate and be proactive. **The Roundtable believes that these contradictions may stem from failure by internal services to fully understand from the standpoint of strategic management the demands and imperatives of the role that they must assume.** They may well assess their lack of resources in light of an operational, vertical perspective, while a more strategic, horizontal perspective would allow for better integration of these new priorities, better management of core competencies, and a more appropriate assessment of the resources needed.

2.3 At the crossroads: seeking a strategic contribution to the mission of public organizations

The Roundtable consulted a number of professional associations and federal functional communities, i.e. human resources, material management, financial management, communications, library management, security, access to information, and information technologies (IT) and information management (IM) in order to ascertain their perspective of the key issues facing internal services and explore with them promising courses of action (see section 3.2). This information complements the findings of the survey conducted among internal services and presented in section 2.2 (see Appendix V for additional information on the viewpoints shared during the consultation; see also Appendix VI on the Roundtable's activities for a list of participants).

2.3.1 *Human capital*

The associations and communities contacted were unanimous in acknowledging that the key issue facing internal services is the strategic shift that they must undertake. Moreover, all of the communities indicated that the skills needed to effect the change are inadequate or absent, for different reasons.

The absence of replacement staff has been made even more critical at present by demographic conditions, which are about to catch up with the Canadian public service overall. Internal services face a major risk of loss of institutional memory but organizations have still not made provision for the adoption of compensatory mechanisms. Most of the communities also agree that the strategic contribution made by IS to an organization's results also depends on the acquisition of new skills.

The financial management community indicated in this respect that the employment branch, which traditionally feeds the pool of financial officers, has often emerged from clerks' (CR) or administrative support officers' (AS) positions. However, the role of FIs has changed significantly and the function is expected to assume a strategic financial planning role accompanied by all of the usual attendant responsibilities. It has been noted that several members of the FI community are having difficulty shifting to accrual accounting and learning and putting into practice the principles advocated by the modern control function and those stemming from the Auditor General's financial management capacity model. Consequently, the advice offered to managers in these areas of intervention is limited.

The Council of Federal Libraries refers to the radical change in its role, which has made it necessary to quickly acquire new skills. It has noted that from a physical or occasionally virtual site that preserves an array of publications in different forms and offers information and archival services must spring a model establishing new parameters, i.e. a knowledge centre that integrates information management and knowledge. However, this new context may never be achieved unless sufficient resources are devoted to it.

All of the associations and communities share the same concerns and perceive the urgency of modelling the existing skill profiles of internal services so that they can undertake or pursue the anticipated shift, failing which they will remain in their traditional relationship of suppliers of internal services and their fragile capacity will be further undermined. Internal services, which are empowering activities that contribute directly to an organization's results, have not been fully realized.

Most of the associations and communities have noted a significant lack of leadership and governance among DMs and ADMs and see such a lack as one of the main obstacles to the changes targeted. For the HR community, the reforms have been anticipated for 15 years, a viewpoint shared by all of the other communities, although no change whatsoever has been noted in this respect. The security professionals' association has emphasized that, until now, the public service has not invested sufficient time, money and effort to various imperatives stemming from security issues. The community believes that there is good reason to heighten awareness among senior management and staff of the importance of security, an integral part of a service delivery process, a key factor in the sound management of risk, and a crucial facet of the organization's mission and the attainment of its objectives. Unless the DMs and ADMs assume leadership, the project hardly seems feasible.

2.3.2 *Business processes (ways of doing business)*

Most of the associations and communities emphasize the importance of rebuilding their business processes. Internal services believe that their processes, traditionally developed from the perspective of an internal customer-supplier relationship, must be rethought in light of their contribution to external services and organizational performance.

The Organizational Readiness Office of the Treasury Board Secretariate (TBS) has cited as an example that it will no longer suffice for HR to verify whether staffing processes are respected. Above all, they will have to ensure that the government employs the right people with the relevant skills in the right place. It has also noted that business processes must be renewed in light of a new understanding of the role of IS. In this regard, it is supporting the emergence of an operating process that illustrates the integrated contribution of internal services into the delivery to the public of government services.

The material management community has broached the need to review its business practices from the standpoint of the management of property and inventories, fleets and the management of supply and demand. It has noted the need to optimize work processes but also to adopt internationally recognized performance criteria, without necessarily engaging in an ISO process.

Aside from the need to rebuild business practices in relation to their strategic contribution to the government's results, a twofold concern is facing the communities consulted, i.e. the allocation of financial and technological resources and organizational convergence and coherence.

The access to information community indicated that several studies devoted to access to information conducted by the Treasury Board Secretariat and various committees chaired by DMs and ADMs concluded that professionals, i.e. the coordinators responsible for ensuring their functions, do not always have adequate resources nor the necessary power to act effectively. The community has noted that at a time when we are attempting to shift from a paper to an electronic environment, the ability to manage information has, unfortunately, considerably dwindled.

The Council of Federal Libraries pointed out that, unless new financial and technological resources are found, the desired changes, e.g. the Knowledge Centre, cannot be achieved.

The communications functional community has observed that the challenge now facing it concerns horizontal integration and notes that it is not easy to ensure the convergence and coherence of strategic positions from the standpoint of service delivery when dealing with a decentralized structure. The community must also support an array of customers, all of whom do not share the same interests, i.e. ministers, deputy ministers, assistant deputy ministers, directors general, directors, and so on, in a series of initiatives and programs that are not aimed at the same clientele and focusing on different issues.

However, it is generally thought that the program branches could be better served by communications, which, in order to be more efficient, must fully understand the issues at stake in the programs. The absence has also been noted of a dynamic functional link between communications branches and various government departments and agencies.

The HR community also revealed that in certain government departments, especially big ones, there is a lack of cooperation between HR disciplines. Strategic planning is often concentrated in one place, removed from day-to-day operations, which often leads to an absence of coherence and convergence in the decisions made and the initiatives launched.

Given the serious nature of the observations, the Roundtable joins with the communities in reiterating that, without leadership from the DMs and ADMs, the reorganization of IS has no chance of occurring. Moreover, the aging of the population combined with widespread discouragement and the non-renewal of skills in certain fields suggest that, failing immediate action, there is an imminent risk of organizational paralysis.

The Roundtable wishes to emphasize that the IT community, despite the challenges it is facing with respect to integration and horizontal management, is a thriving community and must serve as an impetus to the process of reorganizing IS.

2.4 Risks and achievements

At this stage, the question facing the Roundtable is undoubtedly this: In light of the information assembled to date, must internal services undertake a sweeping reform of their ability to act?

The Roundtable's unequivocal answer is 'Yes'. Internal services must broaden their strategic capacity in order to better serve overall government objectives.

It would be highly risky for IS not to undertake a basic reform since the status quo could lead not to a setback but to stagnation in the Canadian public service.

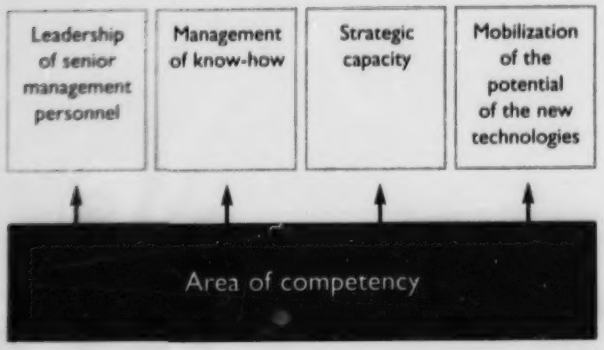
The Roundtable is of the opinion that all internal services will have to develop their ability to think and engage in strategic action in order to better contribute to organizational performance. More specifically, they must formulate a new vision of the organization and renew or acquire the professional, technological and interpersonal skills necessary to implement a comprehensive perspective centred on leadership, accountability, the development and application of skills, and customer service.

David Osborne, one of the leading proponents of the reinvention of the public administration, has stated the objective to be attained this way: "To be effective today, an organization must relearn, be lean and be fast on its feet, responsive to its customers, capable of adjusting to constant change, able to improve productivity continually. In other words, it needs to be entrepreneurial rather than bureaucratic."

If the basic strategic problem facing internal services is their contribution to the government department's or agency's mission, the public manager's everyday situation focuses more extensively on his ability to successfully carry out the reform. It is, first and foremost, the deputy and assistant deputy ministers who must understand the key issues of the reform. Without transformational leadership centralized at their level, the reform may well not occur.

The investments required must be perceived as an intrinsic part of the operations and not as additional general expenses.

Below are the levels at which the main risk zones for internal services are found.



The Roundtable has noted that, in order to complete its reform, the Canadian public service and, in particular, internal services, must rely on past achievements, although in some instances such achievements are also risk zones:

- the diversity and dedication of its human capital;
- the emerging potential of the information technologies and the expertise already acquired in this field;
- the need to become more extensively involved in information management;
- their potential for innovation, which enables them to be creative in applying certain occasionally complex directives;
- their integrity and the importance that they attach to the management of public funds;
- and their considerable ability to mobilize and accomplish a great deal of work.

3.1 Where is the public administration headed?

A strategic State is seeking a strategic administration.

"We are creating a public service which is innovative, open to new ideas, and one which strives for continuous improvement. Which has a strong, strategic management culture focused on results and outcomes. Which works in partnership with the broader public and other sectors."

(Mel Cappe, 2000)

The Roundtable believes that beyond individuals and their fields of specialization, functions pertaining to internal services are defined by their contribution to the organization as a supplier and regulator of inputs. Regardless of their structure and distribution inside the public organization, the Roundtable perceives internal services as a means of ensuring the efficient, effective, economical management of inputs that are subsequently used to design and deliver public services. This means that IS must encompass a vision, strategic, administrative and professional dimension and, depending on needs, an operational dimension.

Consequently, it is necessary to truly re-centre IS in light of their specific skills and the means of mobilizing them. Mintzberg (1979) has stressed that, in doing so, the organization's internal sectors will focus on what is important, i.e. what is strategic.

The Roundtable advocates thinking upstream to better serve downstream, i.e. strategic internal services to ensure better delivery of public services.

3.2 Key components of the ability to act

New methods of governance are imposing on internal services the twofold challenge of greater openness to the environment and the development of more complex know-how.

SKILLS DEVELOPMENT

According to the Roundtable, the short-term challenges facing IS consist in developing among staff the skills required to face new operating methods that demand strategic thinking and are integrated in conjunction with staff accountability into organizational performance. The broader strategic capacity of IS will demand the development of new habits, especially strategic questioning (in-house contracting or outsourcing). Internal services will also have to examine the importance they attach to the policy development, business processes, consulting and training functions in relation to the control function.

During the consultation with the professional associations and functional communities, the Roundtable assembled a series of promising courses of action that shed light on the order of priority suggested in relation to skills development. The Roundtable below indicates the common courses of action (see Appendix V for the entire array of courses of action proposed by professional associations and functional communities).

Table 1

Promising courses of action needed for skills development

- Adoption of a skills-based approach.
- Intensification of external recruiting initiatives and assurance that the government's offers are competitive with the private sector.
- Establishment of partnerships with external agencies in order to create training programs that are adapted to the communities' needs and that may lead to certification.
- Development of learning through the design and implementation of action learning, coaching and mentoring programs.

The Roundtable believes that, in the short term, a comprehensive intervention strategy must be developed that will make it possible to target shortcomings in internal services as they shift to a strategic contribution. This strategy must be rooted in the proposed modernization of the HR function.

PERFORMANCE DEVELOPMENT

Aside from the need to develop their strategic capacity, the Roundtable is of the opinion that internal services must contribute to the overall performance of the public service and, consequently, the performance of the organization in which they operate. Consequently, they must participate actively in updating the full capacity to act of government departments and agencies and thus become partners in risk-taking.

To this end, IS must invest in the development of their ability to plan, look to the future and adapt their profile and way of doing business to a constantly changing situation.

The Roundtable emphasized in the previous chapter the importance of the capitalization of knowledge. From the standpoint of performance management, it believes that it is essential to take advantage of the new information technologies. Moreover, it believes that it is necessary to adopt an IT development strategy that pinpoints, in particular, mechanisms for automating information management, training and monitoring processes geared to supporting the mandate of IS.

The Roundtable is convinced that in such a perspective, the new technologies will make a crucial contribution to the implementation of emerging methods of governance.

The functional communities have also expressed their viewpoint in this respect. Table 2 indicates the promising courses of action that they deem essential to ensure organizational performance.

Table 2

Promising courses of action needed to ensure organizational performance

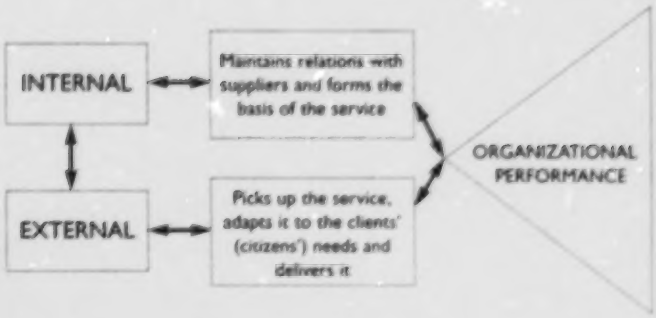
- Ascertain the effect of the absence of leading-edge technologies on the efficiency of IS and quickly pinpoint the technological means that will support the development of functions.
- Inventory experience and lessons learned in government departments and agencies in order to pool good practices and intervene with regard to areas of risk.
- Invest in a performance measurement system rooted in the principles of the modern control function.
- Develop mechanisms that give managers access to integrated financial information that satisfies operational needs.
- Heighten awareness among senior civil servants of the urgency of acting and the serious nature of the current situation.
- Integrate the elaboration of policies and programs and service delivery into a precise "end-to-end" operational process model.

3.3 Modern structures and forms

THE REBIRTH OF INTERNAL SERVICES

In this section the Roundtable proposes various themes for reflection on the future of internal services. While it is impossible at this stage to define an operating model that simultaneously takes into account the desired changes and the functional communities' concerns, some facets can nonetheless be shared.

The Roundtable's stance is clear: internal services must shift from a strict customer-supplier relationship to an operating method based on the concept of the value chain, whereby the internal service is constructed like an integrated whole that is accountable for an organizational result. Internal services result form the amalgamation of two logistical processes, i.e. internal and external.



According to the Roundtable, if IS are to become enabling processes, they must distance themselves from a predominantly "control" role to adopt a role that allows them to show the way for program delivery operations to regulate themselves.

The Roundtable also recommends that internal services assess the advisability of developing quality standards that would replace internal policies, i.e. relevant service standards that guarantee the consistency and compatibility of internal services in respect of the needs of a modern public service. Existing internal policies appear to curtail civil servants' leeway and decision-making, thus making them powerless when dealing with their customers' demands.

Piede (1996) supports this viewpoint and emphasizes the importance for internal services of adopting business objectives that reward their efforts in providing service. There is no question of stimulating the profit of internal services but instead of creating a climate that fosters their strategic contribution to the results obtained by government departments and agencies.

Should internal services be centralized or decentralized? The Roundtable cannot provide a simple answer to this question. To some extent, centralized management ensures complementarity between IS and avoids overlapping. A bigger critical mass of expertise is thus assembled and some economies of scale can be achieved. McWilliams (1996) adds, however, that the centralization of internal services may more extensively serve the organizations' senior management than the delivery of programs or services.

The Roundtable is of the opinion that an attempt must be made to increase the flexibility of IS and their ability to act strategically, regardless of the form that government departments and agencies decide to establish.

The Roundtable shares the viewpoint put forward by Mintzberg (1999), who describes the organization as a fluid "organigraph" that assembles different capacities to act and skills, which interact constantly with a view to attaining a common objective.

Mintzberg distances himself from a traditional division of responsibilities, often frozen in a description of tasks, in favour of an organizational setup based on the sharing and management of information. Functions develop through the attribution of mandates and accountability is tied to results. Information technologies serve as the bonding agent of all of the interfaces.

The Roundtable believes that internal services must seek in this reflection the preamble to their future.

INNOVATION GUARANTEES SUCCESS

The Government of Canada decided in the year 2000 to quickly and thoroughly change the way in which it does business and administers itself. To this end, it has already initiated reforms of the way it manages spending, plans its business, allocates resources, presents financial and non-financial information, develops and renews the skills of its managers, and instigates new methods of service delivery.

At the heart of this reflection is the modernization of the control exercised by the federal administration, i.e. the need for everyone, from the top of the pyramid to the bottom, to understand that the control function implies the responsibility for making decisions and assessing risk when performing one's duties. Very broadly speaking, the TBS is proposing that the philosophy underlying this reform abandon a "command/control" stance in favour of a "tighten/relax" approach, which combines a solid commitment with respect to standards, values and the achievement of the desired results with greater flexibility in operating approaches.

How is this new vision affecting internal services?

The Roundtable believes that the reform proposed by the TBS obliges internal services to think and act out of the box. It imposes a systemic problem-solving approach and makes it possible to assemble information from different sources in order to align it with the interests and needs of different managers (including DMs and ADMs) in the realm of the management of organizational performance.

It at last gives internal services permission to be innovative and take charge of their future.

CONCLUSION

Internal services continue to be essential to the operation of the federal government. The extensive challenges that such services have faced in recent decades have paved the way for the adoption of new organizational forms in order to ensure the renewal of this capacity.

The Roundtable noted from the outset that internal services have been hard hit by numerous reforms of the public administration. However, given the essential role that they have always played in the production of public services, the immediate result has not been the complete disappearance of the capacity but a calling into question of the way in which IS have, until now, fulfilled their mandate. This has led to probing questioning of administrators that focused, above all, on how to ensure this capacity in the organization.

The Roundtable also observed that communities of interest pertaining to various IS-related functions are always vigilant and well informed of impending challenges. While these communities have, to some extent, been weakened by reductions in the staff and funding traditionally available to them, they have not abandoned monitoring or reflection on the challenges to be met and the adjustments required to ensure a broader contribution to the mission of organizations.

The Roundtable has concluded that the future of IS centres on a commitment by senior civil servants and the ability of our organization to meet immediate challenges.

We must, first and foremost, focus reflection on the quest for better positioning of IS in organizations in order to make such services full-fledged strategic players. This means that IS can no longer be content to react to organizational choices but must participate and contribute more extensively to the determination of choices and the definition of broad policy directions. The Roundtable is of the opinion that the immediate contribution of IS expertise upstream from the decision-making process of organizations can only foster more enlightened decisions and, at the same time, ensure their complete contribution to the organization's performance and risk management.

In the wake of the implementation of the modern comptroller's role, IS must change in order to relinquish the more traditional model of the organizational unit, thus bolstering their flexibility and providing "abundant capacity" through their constant contribution of a stream of knowledge and skills and their more fluid, diffuse presence throughout the organization.

While such an integration of IS in organizations is an important target for IS communities, it will also require the adaptation of other skills in the organization. The challenge is a collective one and the project will demand everyone's support.

BIBLIOGRAPHY

Albrecht, Karl, 1990. *Service from Within: Solving the Middle Management Crisis.* Homewood, Illinois: Down Jones, Irwin.

Auty, Susan and George Long. 1999. "'Tribal Welfare' and Gaps Affecting Internal Services Quality." *International Journal of Service Industry Management* 10, 1: 7-22.

Bherer, Harold and Luc Désaulniers. 2001. "Vision pour les services internes." HRDC.

Bowers, M., C. Martin and A. Luker. 1990. "Trading Places: Employees as Customers, Customers as Employees," in *Journal of Services Marketing* 4, 2: 55-69.

Burton, Richard M. and Obel Borge. 1998. "Strategic Organisational Analysis and Design." Boston: Kluwer Academic Publishers, 480 pages.

Cappe, Mel. 2000. "Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada." Privy Council Office.

Davis, T. R. V. 1992. "Internal Service Operations: Strategies for Increasing Their Effectiveness and Controlling Their Cost" in *Organizational Dynamics 20* (Fall): 5-22.

Dwivedi, O.P. and J.I. Gow. 1999. "From Bureaucracy to Public Management: the Administrative Culture of the Government of Canada." Toronto: Broadview Press and Institute of Public Administration of Canada, 131-132.

Éthier, Gérard. 1994. *Qualité Totale: Nouvelle panacée du secteur public?* Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Forst, Leland I. 1996. "New Operating Unit Delivers Best Results" in *Supervision 57*, 12: 8-12.

Forst, Leland I. 1999. "Outstanding Service is an Inside Job" in *Journal for Quality and Participation* 22, 2: 58-62.

Galbraith, Jay. 1974. "Organization Design: an Information Processing View" in *Interfaces*, 4(3): 28-36

Gauvin, Pierre David, W. Large and Michel Guolla. 1998. "Résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle de la DRDD" in *Optimum*, 28, 1: 13-21.

Gazzoli, Patricia. 2001. "Les sondages de satisfaction sur la qualité du service public canadien et américain: de l'innovation rhétorique à la récupération crypto-politique." Thesis proposal submitted to the École nationale d'administration publique, Montreal.

Gremler, Dwayne D., Mary Jo Bitner and Kenneth R. Evans. 1994. "The Internal Service Encounter" in *International Journal of Service Industry Management* 5, 2: 34-56.

Hays, Richard D. 1996. *Internal Service Excellence: A Manager's Guide to Building World-Class International Service Unit Performance.* Sarasota: Summit Executive Press.

Hays, Richard D. 1997. "Move Your Organization Beyond Internal Conflict" in *Directorship* 23, 2.

Leclerc, Jean. 1997. *Gérer autrement l'administration publique.* Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Marshall, Greg et al. 1998. "Exploring Internal Customer Service Quality" in *Journal of Business and Industrial Marketing* 13, 4/5, 381-392.

McLeod, T.H. 1963. "The Glassco Commission Report: *Administration publique du Canada,*" 6, 4, 400-403

McWilliams, Brian S. (1996). "Have you Considered Insourcing?" in *Across the Board* 33, 10.

Mintzberg, Henry. 1979. "The Structuring of Organizations." Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 512 pages.

Mintzberg, Henry and Ludo Van Der Heyden. "Organigraphs: Drawing How Companies Really Work" in *Harvard Business Review,* Job Sculpting 87-94.

Nagel, P. and W. Cilliers. 1990. "Customer Satisfaction: A Comprehensive Approach" in *International Journal of Physical Distribution and Logistics,* 20, 6, 2-46.

Perrow, Charles. 1967. "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations" in *American Sociological Review,* 32(2): 144-208.

Piede, Duane L. (1996). "Restructuring Internal Services" in *Information Systems Management,* 13, 1, 12-18.

Porter, Michael. 1985. "*Competitive Advantage — Creating and Sustaining Superior Performance.*" New York: Free Press, 592 pages.

Rapport du groupe de travail indépendant. "*La modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada*" (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/partners/dwnld/rip-e.pdf).

Report of the Auditor General of Canada. "*La réduction des dépenses et des effectifs au sein de la Fonction publique*" (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/9801cf.html).

Reynoso, Javier and Brian Moores. 1995. "Towards the Measurement of Internal Services Quality" in *International Journal of Service Industry Management* 6, 3, 64-83.

Robinson, Virginia B. 1992. "Improving Communication Between Program and Financial Managers" in *Public Manager*, 37-39.

Sayles, L. R. 1964. *Managerial Behavior.* New York: McGraw-Hill.

Schneider, B. and D. Bowen. 1985. "Employee and Customer Perceptions of Service in Banks: Replication and Extension" in *Journal of Applied Psychology*, 70, 423-433.

Stauss, Bernard. 1995. "Internal Services: Classification and Quality Management" in *International Journal of Service Industry Management* 6, 2, 62-78.

Strauss, Bernard. 1995. "Internal Services: Classification and Quality Management" in *International Journal of Service Industry Management* 6, 2/17, 62-78.

Taylor, M.G. 1962. "The Glassco Report: A Panel Discussion" in *Canadian Public Administration*, 4, 395-398.

Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action.* New York: McGraw-Hill, 192 pages.

Tordoir, Pieter. 1995. "*The Professional Knowledge Economy: The Management and Integration of Professional Services in Business Organizations.*" Boston: Kluwer Academic Publishers.

Treasury Board Secretariat. *Best Practice Notes* Issue # 7, "Internal Service Standards: Improving Client Service Delivery" (http://www.tbs-sct.gc.ca).

Treasury Board Secretariat. 1997. *Common Services Policy*, (February 10). (http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs-pol/dcgpubs/TB_93dwnld/CSP_dwn_e.html).

Tuckman, Alan. 1995. "Ideology, Quality and TQM" in Adrian Wilkinson and Hugh Willmott, *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change.* New York: Routledge.

APPENDIX I

Impact of the Glassco Report on the Establishment of Internal Services (IS) and Common Service Organizations (CSOs)

The principal recommendations of the Glassco Commission, published between 1962 and 1964, focused on questions of structure. Two of the most important recommendations led to concrete initiatives before the end of the 1960s. In 1966, the position of Treasury Board president became a ministerial position separate from that of the Minister of Finance, Treasury Board staff was transferred from the Department of Finance to the newly established administrative entity, and the Treasury Board assumed responsibility for overall administrative policy, collective bargaining and the management of spending.[1] In 1969, the Treasury Board comptroller's position was eliminated and responsible for control over commitments and authorized expenditures was entrusted to government departments and agencies.[2]

The Glassco Commission Report influenced the establishment of IS and CSOs by advocating the following principles:

- responsibility for control over commitments and authorized expenditures delegated to government departments;
- recovery of costs as far as possible;
- services adapted to the general public's needs and expectations;
- ancillary services that in no way affected what users requested except when certain official guidelines had to be applied;
- ancillary services had to be organized in light of users' needs and be decentralized;
- emergence of debate over in-house contracting or outsourcing.

1. **Canada**, *Act to amend the Financial Administration Act*, 14-15-67 Eliz II (1967), c. 74. As A.W. Johnson explains, as a result of the legislation, the Treasury Board became the Cabinet Committee responsible for the expenditure budget and the Cabinet Committee responsible for management. See "The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970's" in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. IV, No. 3, 1971, page 347.

2. 17-18 Eliz. II (1968-1969) c. 28.

APPENDIX II

Classification of Problems and Effects Identified by the Nielsen Committee

Problem	Effect
• Universal subsidy	The Canadian economy lacked flexibility and adaptability.
• Fiscal totality	A comprehensive perspective of tax expenditures in relation to direct spending was lacking but also through inaccurate figures on spending programs, tax expenditures and the hidden costs of regulation. **This led to the criticism that the government no longer controlled its spending.**
• Inadequate program evaluation	Program evaluation lacked transparency; it was often lax since it was intended for the deputy minister. It did not allow for an assessment of the need to maintain the program nor did it allow for a systematic examination of programs that overlapped the mandates of several agencies or similar programs in other government departments.
• A lack of institutional memory	The soundness of new proposals and the maintenance of what might be deemed useless activities was not questioned; two departments solved a single problem without realizing the other department's involvement.
• Shortcomings in staffing	This problem was important in terms of the classification system; employees were classified more in light of the needs that they controlled than the results they were supposed to produce. It was noted that the rules governing personnel management were almost diametrically opposed to the initial objectives. There was doubt that staff could engage in outsourcing and cost recovery, for want of certain skills, including risk management.
• The strength of inertia or the status quo	It appeared difficult to implement the new reforms, even when an attempt was made to prove that a program was useless, outdated or too costly. It was often impossible to immediately eliminate the program, which meant that program evaluation had to be accompanied by a strategic plan and follow-up measures.

The interrelationship between the first three underlying problems created a system in which activity snowballed.

Advisory Committee

APPENDIX III

Background and Evaluation Criteria of the Program Review

The Program Review was undertaken in response to the requirements and perspectives of a new environment.

- The public was concerned about the government's financial position and observed that governments were no longer able to provide the range and level of services to which it was accustomed.
- The composition of Canada's population was changing and Canadians were becoming better educated, multicultural and urban. These factors strongly affected demand for government services.
- The new technologies were changing methods of delivering public services.
- The globalization of the economy was increasing the need for competitiveness in industry and efficiency in the public service.

The Program Review was launched to meet the challenge posed by this new environment, with a mandate to confirm the relevance and accessibility of programs and the relevance of delivery mechanisms. The review centred on six basic criteria expressed as questions:

- Does the program under study still serve the public interest?
- Is it legitimate and essential for the government to deliver the program?
- Is the federal government's role justified or must the program be reconsidered in light of the provinces?
- Should the government fulfil its role in collaboration with the private sector or the volunteer sector?
- How can the program in question be restructured to make it more efficient?
- Is it affordable in relation to the government's financial capacity?

APPENDIX IV

Survey on Internal Services – auxiliary findings

PROFILE OF INTERNAL SERVICES

Fields in which the internal services surveyed operate

Service	Number of respondents	Percentage
Communications	9	14.1%
Administrative services	18	28.1%
Financial services	20	31.3%
Computer services	19	29.7%
Human resources	21	32.8%
Other	14	21.9%

(Certain internal services, especially those in big and small government departments, encompass several services, which explains why the total number of respondents broken down by field exceeds the total number of internal services surveyed.)

Size of internal services surveyed

Number of FTEs	Number of respondents	Percentage
Fewer than 50	24	36.4%
Between 51 and 100	16	24.2%
Between 101 and 150	7	10.6%
Between 151 and 200	8	12.1%
Over 200	9	13.6%

Clientele

In 38.8% of cases, the IS offer services not only to their base department or agency but also to other federal agencies.

Budget

Over 50% of IS have budgets of up to $10 million.

ENVIRONMENT OF INTERNAL SERVICES

Types of change experienced mentioned by internal services
(30% of cases)

- Reform of the structure and management framework
- Loss of capacity – discrepancy between resources and demand
- Change of mandate
- New service approach
- New technologies
- Enhancement of strategic functions
- Complex trends in HR management
- Functional management
- Heavier workload

INTERNAL SERVICES MANAGEMENT PRACTICES — SUCCESSES, CHALLENGES AND ISSUES

Exemplary management practices

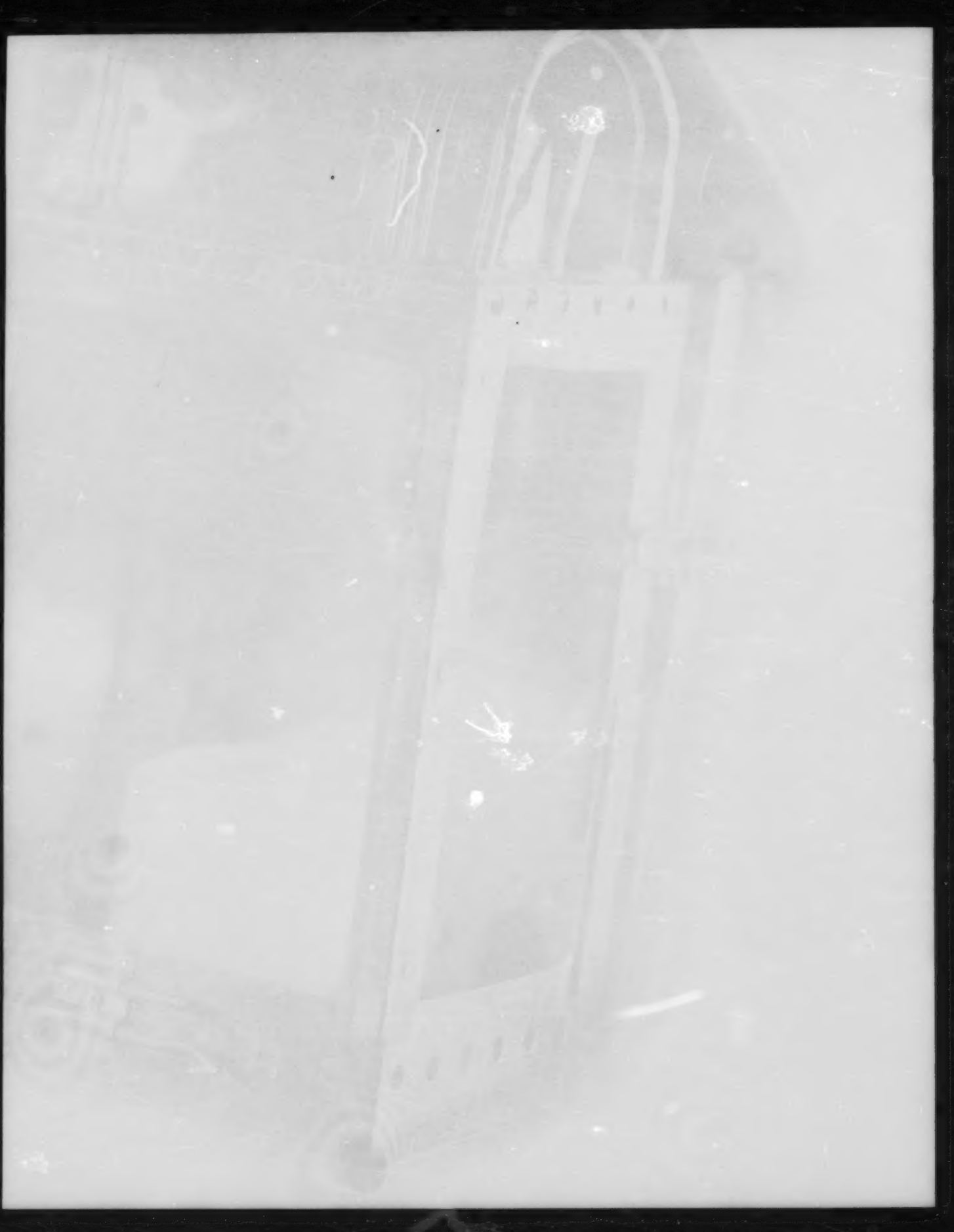
- Measurement of customer satisfaction
- Management by results – performance measurement
- Electronic service delivery
- Establishment of temporary teams
- Outsourcing of services by private companies
- Service and quality standards
- Service agreements with other federal organizations
- Quality assurance

Innovative management practices

- Pooling and purchasing of services
- Electronic service delivery
- Human resources development and skills-based management
- Consultation of and participation by staff
- Performance measurement and accountability
- Consultation of and partnerships with external customers
- Recruiting program
- Reorganization of the budgetary financing framework
- Review of the structure
- Management framework of IT and Blue Print IT
- Analysis of the value chain
- Process quality control
- Development of employees' specialized ability
- Outsourcing of services
- Measurement of customer satisfaction
- Appointment of experts
- Long-term planning
- Service enhancement and innovation program
- Call centre
- Information system and shared management
- Teleworking

Obstacles to the emergence of innovative practices and challenges facing internal services

Obstacle	Challenge
• Work overload	• Organizational development
• Insufficient financial resources	• Personnel management
• Recruiting, training and employee development	• Lack of financial resources
• Insufficient organizational support	• Work overload
• Limited access to technology	• Management of technological change
• Risk	• Communication with customers
	• Lack of knowledge in the organization
	• Prescriptive constraints



APPENDIX V

Summary of Information Collected from Professional Associations and Federal Functional Communities

Key issues in the management and renewal of the human resources community

- the absence of leadership in assuming responsibility for the community's renewal
- the lack accountability among managers with respect to human resources management
- the inadequacy of leading-edge technologies
- the lack of convergence among disciplines
- the loss of collective memory

The human resources community must take up a twofold challenge, i.e. answer to the Treasury Board Secretariat in its capacity as an employer and justify itself to the Public Service Commission in respect of staffing and hiring, bearing in mind that the two entities do not always coordinate their efforts. In the absence of a shared vision and commitment, it is hard for the human resources sector to be efficient. Strategic planning in this sector has yet to be integrated into the business plans of various organizations. In order to play a strategic role in the organization, the community must acquire new skills. The skills-based approach has not been implemented in all government departments and agencies and only affects staffing processes. It appears that existing recourse makes the management of employees problematical.

Managers are not always held accountable for the sound management of human resources. Performance appraisals obviously take into account operational results and initiatives, but few of the appraisals examine the manager's contribution to maintaining a satisfactory work environment. Staffing, classification and performance management processes are not integrated. The official languages program and the employment equity program are only partially integrated into the human resources function and managers do not assume responsibility for them. These programs and processes appear to arouse little interest except when it is a question of taking stock of departmental commitments. It is now more than five years since human resources divisions were evaluated by central agencies. In several government departments, especially big ones, a lack of cooperation between various HR disciplines and strategic planning that is often concentrated at a single site, cut off from day-to-day operations, have been noted.

The integrated management of databases is rather outmoded or even absent in some instances. Human resources staff must devote a great deal of energy to reconciling human resources information and financial data. Leading-edge technologies have not been sufficiently developed.

For want of resources and time (and given a lack of interest in certain organizations), succession planning and resource development have been almost impossible for several years. The human resources community is grappling with the same demographic situation as the other communities in the Canadian public service, which means that, in the short term, it risks a loss of expertise.

Promising courses of action

- Pursue the implementation of the objectives of the proposed modernization of the HR function, legislation in respect of which seeks to:
  - simplify HR management processes, especially staffing and appeals;
  - make managers accountable for their HR management;
  - make the advisory capacity of HR specialists more strategic;
  - develop a partnership culture between government departments, the employer (TBS) and union representatives.
- Pursue external recruiting campaigns in respect of the community of HR management specialists.
- Pursue initiatives undertaken in order to analyze the return on investment of resources allocated to HR.
- Assess the effect of the absence of leading-edge technologies on the efficiency of HR management and promptly pinpoint the technologies that will support changing functions.
- Take stock of experience and lessons learned in government departments and agencies in order to pool good practices and intervene in areas at risk.
- Develop centralized leadership.

2 Key issues in material management

- integrated change management
- governance
- human capital

Over the past decade, the material management community has undergone sweeping changes that have permanently altered the way the Canadian government does business. Until the early 1990s, "the community enjoyed considerable stability from the standpoint of its staff, which had been trained to manage procedures and apply strict controls. Decision-making power in the community was centralized and did not take into account to an appreciable extent the needs of the community's customers. At that time, evaluation measures were in their nascent stage and were based on standards that reflected the subjective perspectives of the function. The community benefited from solidly rooted traditions that were transmitted from generation to generation. The Program Review sparked considerable upheaval that altered material management. The State now advocated decentralized power, enlightened risk management, broader recourse to outsourcing, and a renewed partnership with the private sector.

In this new context, the TBS adopted new material management concepts, i.e. supply chain management, drawn from the private sector, while leaving it up to government departments and agencies to implement the concepts. While everyone agrees that considerable progress has been made over the past five years, the battle has not been won. Although PWGSC has displayed leadership in the realm of procurement, other activities in the material management cycle have been overlooked. Moreover, work processes must be reviewed in order to optimize them and adopt internationally recognized performance criteria without necessarily making a commitment to an ISO process.

The material management community is concerned about the absence of a common intervention framework, shortcomings in interdepartmental communications, and the absence of a clear objective under a reform that it is compelled to endorse.

Promising courses of action

- Invest in a performance measurement system rooted in the principles of the modern control function.
- Renew leadership in respect of asset management, fleet management, life cycle management of Crown assets, and supply chain management.
- Set up a Material Management Executive Forum (MMEF) that assembles key government managers.
- Train members of the community to enable them to acquire the new skills required. Develop a professional certification program recognized by the Canadian public service.
- Select a new name that better reflects the business role played by the material management community.

3 Key issues in financial management services

- the absence of emerging professionals
- the lack of competent professionals
- the lack of adaptation of financial management systems

Demographics are also affecting the FI community, i.e. in the near future, there will be virtually no senior staff. Until now, more junior employees have not possessed the skills needed to support renewed management of service delivery. This situation, like the one overwhelming the HR community, has been apparent for several years.

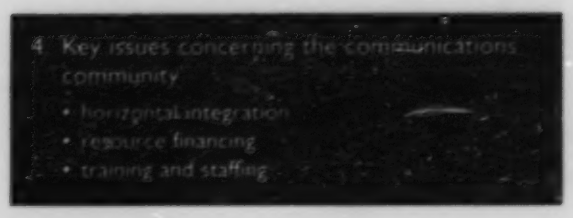
The most important challenges facing the FI community concern renewal. The employment branch, which traditionally feeds the pool of financial officers, has often emerged from clerks' (CR) or administrative support officers' (AS) positions. However, the role of FIs has changed significantly and the function is expected to assume a strategic financial planning role accompanied by all of the usual attendant responsibilities. It has been noted that several members of the FI community are having difficulty shifting to accrual accounting and learning and putting into practice the principles advocated by the modern control function and those stemming from the Auditor General's financial management capacity model.

The management of financial information is at risk. Financial and operating information has not been integrated and the information is not always available and reliable. Information on the holding and utilization of resources is not complete, lacks accuracy and is not integrated.

Promising courses of action

- Develop procedures that make accessible to managers integrated financial information that satisfies operational needs, to ensure enlightened decision-making and to better control risk.
- Adopt a skills-based approach for the FI community.
- Pursue external recruiting campaigns and ensure that the entry levels proposed to applicants are competitive with the private sector.
- Train managers with respect to the principles of the modern control function so that they understand their accountability in this regard. Linkage between FI and management will become tighter.
- Establish partnerships with external agencies, including the FMI, in order to create training programs adapted to the community's needs.

- Heighten awareness among senior civil servants of the urgent need to act and the serious nature of the current situation.
- Review management information systems and adapt them in light of the objectives set by the Auditor General's model:
  - support decision-making;
  - have available up-to-date, relevant, reliable financial and non-financial information;
  - ensure risk management;
  - use resources economically, efficiently and effectively;
  - ensure accountability;
  - establish a favourable control environment;
  - respect authorizations and protect assets.



Horizontal integration poses a daunting challenge to this functional community. The federal government's need for visibility has changed. It is not easy to ensure the convergence and coherence of strategic positions in relation to the delivery of products and services when dealing simultaneously with central and regional units. The community must also support an array of clienteles that do not share the same interests, i.e. minister, deputy minister, assistant deputy minister, directors general, directors, and so on, in a series of initiatives and programs that are not aimed at the same clientele and focusing on different issues. As for greater horizontal integration of communications and operations, the linkage is occurring to varying degrees in the field, depending on the departments and agencies. However, it is usually thought that program management can be better served by communications sectors. Attempts to decentralize communications officers in operating units has not always had the success anticipated. In order to achieve greater efficiency, communications must find ways to better understand program components and issues. The absence has been noted of a dynamic functional link between interdepartmental communications managers. The pooling of information and winning practices has yet to be achieved. The same situation affects to varying degrees different levels in the same department.

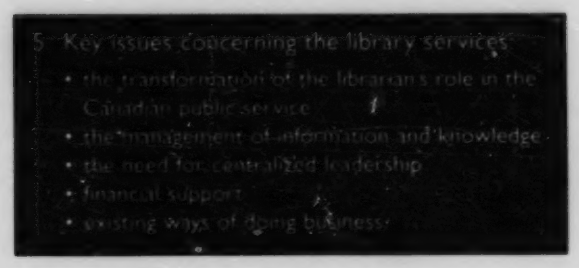
The challenge that arises is to be able to rely at once on more integrated strategies and manage relations with different bodies according to their priorities and needs. For want of time, most communications branches are unable to fully satisfy demand. When the level of resources increases, there is a risk that the resources will be used to support the minister and not the department. It is hard to recruit new staff since demand exceeds supply and there is fierce competition between departments.

Over the past three years, the communications community has been slightly rejuvenated with the arrival of new recruits and has become more specialized (entry level IS-2 compared with IS-4). It has also been noted that the classification of most communications managers is at the IS-6 level and that most of them sit on management committees.

Promising courses of action

- Increase human and financial resources to enable the divisions to invest fully in their role.
- Maintain external recruiting initiatives. Fill managers' and strategic advisors' positions by hiring qualified, experienced staff.
- Adopt a skills-based approach and ensure that a training program is established to enable professionals to pursue their development in the core competencies required.

- Elaborate a strategy that enables communications to better serve program managers in their respective performance objectives.
- Develop the "internal communications" niche in order to assist government departments and agencies in managing targeted organizational change.



The role played by libraries is changing radically. From a physical or occasionally virtual site that preserves an array of publications in different forms and offers information and archival services must spring a model establishing new parameters, i.e. a knowledge centre that integrates information management and knowledge. In this knowledge centre, information and knowledge are regarded as assets.

To this end, libraries must broaden their interests and areas of expertise in fields such as web design, virtual training, and meta data/thesauri. In this way, they can offer new services to their customers, especially scientific and applied research. They must integrate into other communities in the public service and better understand their situation and information needs.

The driving force behind this change is renewed, centralized leadership that assumes responsibility for the need to act. Such leadership has dwindled over the years, especially in the wake of the Program Review, which led to significant budget cutbacks and delays in developing new skills geared to changes in information management. Unless new financial and technological resources are allocated, the desired changes will not occur.

It is also urgent to shift from the conceptual state of the knowledge centre to the applied state. An updated model supported by a migration plan that defines operating methods, accountability, the necessary resources, fields of intervention and competence, areas of specialization and interdepartmental relations must be elaborated and implemented promptly.

The need has also been noted to redefine the nature of the links that the National Library maintains with its partners, i.e. 300 other libraries found in government departments and agencies, each with its own organization. The shift must be guided by a common vision and existing ways of doing business must be redefined.

Last, but not least, is the challenge of adopting a performance measurement framework that makes it possible to monitor organizational performance and the development of a national policy endorsing the anticipated change.

Promising courses of action

- Obtain the support of senior civil servants in order to proceed with the reorganization.
- Establish the leadership of the National Library of Canada.
- Review the Council of Federal Libraries' operating and service delivery methods.
- Develop an evaluation measurement that makes it possible to ascertain the library's performance in its new fields of competence pertaining to the management of information and knowledge.
- Formulate a national policy supporting the reform contemplated.

6 Key issues concerning the community of security professionals:

- the enhancement of the community's image
- broader support from senior civil servants and managers in their commitment to the security of property, individuals and information
- heightened awareness among staff in government departments and agencies concerning the importance of security

The TBS estimates that the security professionals' community has over 5000 members.

It has been noted that the community suffers from an image and credibility problem. Professionals in the security sector are perceived as poorly educated and trained and motivated solely by the power they wield. Departmental clienteles regard such power as derivative and associated with the imposition of rigid, senseless, hardly realistic rules in the contemporary world. The challenge facing the community is to convince managers and their staff that the professionals are competent and can become valuable partners in modern security management.

A second challenge facing the community is the recognition at all times of its contribution and not just during crises such as the ice storm, September 11, 2001, the "I Love You" virus or bombings. It is essential to sustain the interest of the clienteles served and make them understand that security is important, an integral part of the service delivery process, a key to sound risk management, and a vital component of the organization's mission and the realization of its objectives.

According to the members of the functional community, the Canadian public service has not, until now, invested sufficient time, money and effort in security. There is good reason to heighten awareness among all managers and their staff of the importance of developing sound habits with respect to security.

Promising courses of action

- Broaden the training of community members through the implementation of compulsory training programs leading to recognized certification.
- Clarify managers' accountability with respect to security, ensure accountability and obtain a commitment from managers.
- Pinpoint means of incorporating security into business objectives.
- Update Canadian government security policy in order to broaden the community's involvement in various initiatives and projects.
- Launch an awareness campaign on the need for security in the Canadian public service.

7 Key issues in the realm of access to information

- leadership
- mismatching of resources
- information management

The *Freedom of Information Act* was implemented in 1983 and has undergone very few amendments since then. Leadership among senior civil servants and a commitment from the entire Canadian public service are essential to the maintenance of freedom of information. It has been noted that Alberta is one of the only provinces whose government leaders publicly support the right to know of Canadian citizens. It appears that the spirit in which the *Freedom of Information Act* was adopted make the government and public institutions uneasy about the risk of voters' finding out about mistakes and dysfunction in the public administration.

A number of studies devoted to access to information produced by the TBS and various committees chaired by deputy ministers and assistant deputy ministers have concluded that professional coordinators who are responsible for ensuring functions do not have adequate resources, that their level of classification does not reflect the complexity of their duties, that they do not have the power necessary to act effectively, and that some ambiguity persists concerning their mandate, which, they maintain, is poorly defined by legislation. Most employees are unmotivated. The right of access to information becomes futile when the means of cataloguing, indexing, classifying and archiving information are absent or ineffective. One cannot make accessible information that one does not possess. The Program Review has considerably reduced the size of internal services responsible for documenting, recording, classifying, archiving and managing the information inventoried.

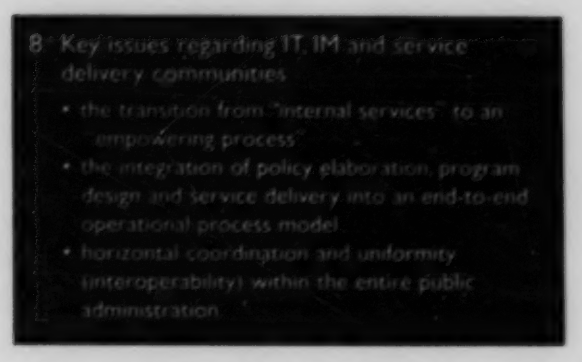
At a time when we are attempting to shift from a paper to an electronic environment, the ability to manage information has, unfortunately, considerably dwindled.

Another challenge that arises is the need to change attitudes in order to ensure that information is accessible to everyone and not jealously guarded by a few people. However, opinion is divided on this point. Is it necessary to adopt new legislation or should we simply reinforce the application of existing legislation?

Archivist Ian E. Wilson has noted that "the key issue is not that records do exist but what should exist to support open and accountable government."

Promising courses of action

The elaboration of new freedom of information legislation that makes necessary the allocation of new resources to ensure that the function becomes a departmental priority.



The perspective of the Organizational Readiness Office of the TBS is based on work experience in three functional communities (IT, IM and service delivery). The purpose of the exercise was to implement two of the principal change programs announced in Results for Canadians: *A Management Framework for the Government of Canada*, i.e. services geared to the public and direct access to the government.

The reorganization of internal services must centre on results and reflect a "State perspective." It requires highly qualified, autonomous staff capable of working horizontally throughout departmental structures but who, to this end, must have at their disposal adequate tools, techniques, policies and processes.

In his 2001 annual report on the public service, Mel Cappe predicts the advent of a cybergovernment that will emphasize the human element (new skills, attitudes and approaches in the realm of leadership) and will revolutionize public servants' work methods and means of communicating among themselves and with their environment.

Internal services will not escape these changes since they are essential empowering processes and an integral part of service delivery in this new context. The communities of practice[3] can help meet the challenges that such change poses since they are an efficient means of learning and sharing knowledge in departments and jurisdictions and thus become empowering themselves. The reorganization of the government's capacity to provide services will, consequently, require the development of the expertise of internal services (HR, IM, IT, and so on) and essential processes such as the elaboration of policy, program design and program delivery.

An operational process model that reflects the results for the government overall must clearly indicate that functions traditionally designated as "internal services" are actually essential instruments for the delivery of government services to the public.

Government departments and agencies must, increasingly, understand their role in a global context and be evaluated more extensively in light of their contribution to the attainment of government objectives. This means, in the case of HR, for example, that it will no longer be sufficient to ascertain whether staffing processes have been followed. It will also be necessary to ensure that the government has the right people with the relevant skills in the right place. The challenge is to ensure that public servants at all levels are informed of the overall objectives and their contribution to the success of the "end-to-end" process.

Promising courses of action

- Integrate the elaboration of policies and programs and service delivery into a precise "end-to-end" operational process model.
- Develop among public servants new qualifications and skills to enable them to promote a workplace culture that fosters innovation and risk management.
- Support the development of communities of practice in the realms of IT, IM and service delivery so that the communities can support empowerment processes, facilitate the sharing of knowledge and bolster the government's ability to ascertain and analyze new circumstances and adapt to them.

Heighten awareness among managers of the need to recruit staff able to play a strategic role in addition to their technical and operational abilities. Also ensure the development of the strategic contribution made by current staff.

[3] **Communities of practice** comprise employees sharing the same work experience and facing a series of common problems. The members of the community share an interest in a body of knowledge and are motivated by the desire and need to pool experience, understanding, models, tools and exemplary practices. Communities of practice complement existing structures by allowing for collaboration, the exchange of information and the sharing of exemplary practices despite temporal limitations and in all organizational hierarchies and structures.

APPENDIX VI:

Activities of the Roundtable

Meetings of the Roundtable: Two meetings were held in 2001, on September 26 and November 7, and one meeting was held in 2002, on March 27.

Consultation involving professional associations and federal functional communities (January 18, 2002)

The Roundtable held a one-day consultation in the wake of an invitation extended to various professional associations and federal functional communities, whose representatives had an opportunity to share their viewpoints and discuss with the members of the Roundtable (1) issues pertaining to the delivery of internal services in their respective fields in federal government organizations, and (2) the tools and measures that can enhance performance in this respect.

Representatives of Professional Associations

Larry Lashkevich	President, Material Management Institute
Gerry Tremblay	President, Financial Management Institute of Canada
Gerry Deneault	President, Federal Association of Security Officials
Jean-Pierre Coté	Vice-President, Federal Association of Security Officials
Sergio Poggione	President, Canadian Access and Privacy Association
Paul Scherling	Secretary, Canadian Access and Privacy Association
Carol Hopkins	CMC, CPP/PCP, Past President, Ottawa-Hull Chapter, The International Personnel Management Association – Canada

Representatives of Federal Functional Communities

Communications

Jodi Redmond	Director, Strategic Communications Planning, Privy Council Office
Gerry Maffre	Director General, Communications Branch, Citizenship and Immigration Canada

Council of Federal Libraries

Julia Goodman	Development Officer, Council of Federal Libraries, National Library of Canada

Information Technology and Information Management

Ed Fine	Executive Director, Organizational Readiness Office, Chief Information Officer Branch, Treasury Board Secretariat

Human Resources Forum

Marcel Nouvet	Chief Human Resources Officer, Human Resources Branch, Treasury Board Secretariat

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

LES SERVICES INTERNES

Pour assurer la réalisation des grandes orientations de l'État dans le respect des valeurs du service public

Table ronde du CCG sur les services internes

PRÉSIDÉE PAR SERGE RAINVILLE

Pour de plus amples informations ou des exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde du CCG sur les services internes (Canada)

Les services internes : pour assurer la réalisation des grandes orientations de l'État dans le respect des valeurs du service public

Président: Serge Rainville.
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Internal services: ensuring the realization of key government policy directions while respecting public service values.
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-66435-3
No de cat. SC94-92/2002

1. Administration publique (Science) – Canada.
2. Fonction publique – Réforme – Canada.
3. Canada – Administration – Gestion.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre : Internal services: ensuring the realization of key government policy directions while respecting public service values.

JL111.R43C35 2002 351.71
C2002-980077-3E

UN MOT DU CCG

Une fonction publique qui apprend de façon continue est mieux disposée à saisir les opportunités se retrouvant dans notre économie et notre société qui évoluent rapidement. La recherche est un important moteur pour l'apprentissage, mais certains types de recherche sont mieux adaptés aux besoins des gestionnaires. La recherche se doit d'être de pointe et pertinente tout en offrant des conseils pratiques. Voilà précisément ce que les Tables rondes de recherche-action du CCG entendent accomplir.

Ceci constitue la deuxième série de recherche que nous avons menée en utilisant cette formule à succès. En consultation avec les gestionnaires, le CCG a identifié cinq sujets essentiels requérant une attention immédiate :

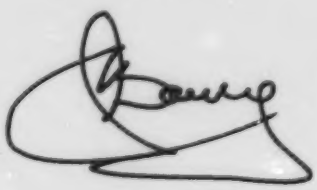
- le mieux-être en milieu de travail
- la prestation des services internes
- l'innovation dans la fonction publique
- les mécanismes horizontaux
- la science et la politique publique

Ces questions sont d'une importance stratégique pour l'ensemble de la Fonction publique du Canada et témoignent de l'expérience vécue par ses gestionnaires et leurs employés.

Le présent rapport a été publié par la Table ronde du CCG sur les services internes. Il est le résultat de l'engagement et de la contribution des membres de la Table ronde et de nombreux collaborateurs qui ont considéré cet enjeu important et qui ont pris du temps de leur horaire très chargé pour contribuer à ce projet.

Je tiens à remercier le président de cette Table ronde, Serge Rainville, Sous-ministre adjoint, Réseau du leadership. Sa grande expérience dans le domaine, son leadership et son engagement personnel tout au long des travaux de la Table ronde ont largement contribué au succès de cette entreprise.

Jocelyne Bourgon



Présidente
Centre canadien de gestion

Description de la recherche-action

La « recherche-action » du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le processus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée, ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la Fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

UN MOT DU PRÉSIDENT

Les réformes qu'ont connues nos administrations publiques au cours des vingt dernières années ont suscité réflexions, discussions et travaux de toutes sortes sur l'apport et les façons de faire des diverses communautés qui contribuent à la conception et à la prestation des services publics aux citoyennes et citoyens canadiens. Envisagés sous différentes perspectives, ces recherches et débats ont souvent permis de revoir nos savoir-faire mais aussi et surtout d'introduire des éléments dynamiques de réflexion à l'intérieur de l'appareil administratif. C'est dans cette optique que les participants à la Table ronde sur les services internes ont voulu inscrire leurs travaux.

En examinant les compétences nécessaires à la production du bien public, on a davantage porté attention aux éléments les plus visibles de la chaîne de production. Le questionnement sur les services internes, pour sa part, a quelque peu souffert du caractère essentiel mais souvent acquis de leur rôle. Le présent rapport offre une première réflexion sur l'état des savoirs sur la question des services internes en tant que capacité essentielle à la performance des organisations publiques.

Nous avons eu de nombreux débats très animés entre praticiens, gestionnaires, universitaires et représentants des différentes communautés œuvrant dans le milieu des services internes au gouvernement fédéral. Ces échanges ont montré la vitalité des services internes mais en même temps la nécessité de les penser autrement et d'inscrire leur apport en amont du processus de gestion afin de faire de cette contribution une composante davantage stratégique.

À aucun moment, nous n'avons eu la prétention de couvrir la totalité des enjeux liés aux services internes ni de trouver réponse aux multiples interrogations qui ont émergé de nos discussions. Toutefois, nous croyons avoir été en mesure de faire une synthèse des principales tendances et indiquer plus clairement le chemin à parcourir.

S'il arrive parfois que la dimension essentielle d'un élément de nos savoir-faire en rende l'utilisation si mécanique et automatique qu'elle en occulte même l'existence, notre réflexion sur les services internes a clairement montré que ceux-ci regorgent d'un potentiel innovateur qui saura servir l'organisation de demain.

Je remercie tous ceux et toutes celles qui ont donné de leur temps et su partager la richesse de leurs savoirs ainsi que le Centre canadien de gestion qui nous a permis de mener à terme ce travail pionnier sur les services internes.

Serge Rainville
Président

Table ronde du CCG
sur les services internes

REMERCIEMENTS

Président :	Serge Rainville, sous-ministre adjoint, Réseau du leadership	
Membres :	Harold Bherer	Université Laval
	Jean Bilodeau	Environnement Canada
	Greta Bossenmaier	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
	Daniel J. Caron	Développement des ressources humaines Canada
	Wayne Ganim	Justice Canada
	James Iain Gow	Université de Montréal
	Robert S. Lafleur	Centre canadien de gestion
	Andrée LaRose	Centre canadien de gestion
	John McWhinnie	Développement des ressources humaines Canada
	Jacques M. Pelletier	Service Correctionnel du Canada
	Rob Tait	Agence des douanes et du revenu du Canada
	Dan Tucker	Agence des douanes et du revenu du Canada
	Michael A.H. Turner	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Secrétariat : Patrick Boisvert (coordonnateur de la Table ronde, Centre canadien de gestion)
Christopher Bozik (stagiaire en gestion, Agence des douanes et du revenu du Canada)
Patricia Gazzoli (étudiante de troisième cycle, École nationale d'administration publique)
Anna-Maria Raposo (Centre canadien de gestion)

Les membres de la Table aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à la réalisation du présent rapport : les gestionnaires fédéraux ayant répondu à l'enquête, les représentants des associations professionnelles et des communautés fonctionnelles du fédéral pour leur participation à une séance consultative, Sony Perron de Santé Canada pour son appui en méthode de recherche et Laurie Forman pour son apport inestimable dans la rédaction du rapport. La Table ronde désire également souligner le travail hors pair du secrétariat et de tous ceux et toutes celles qui ont assuré la révision et le processus de publication. Sans le concours de toutes ces personnes, le succès des travaux de la Table ronde n'aurait pas été possible.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

COMPRENDRE LE PASSÉ – UNE ANALYSE RÉTROSPECTIVE 3

1.1 Tour d'horizon 3
1.2 Les services internes : de la balkanisation à la banalisation des fonctions 4
1.2.1 « Laisser les gestionnaires gérer » 4
1.2.2 De la spécialité à la généralité, au nom de l'efficience organisationnelle 5
1.2.3 Un mal « non-nécessaire » ou la perte d'une raison d'être 5
1.3 Les services internes sont-ils en crise d'identité? 6
1.4 Un regard introspectif 7

DISCUTER DU PRÉSENT – UNE ANALYSE DE LA CAPACITÉ D'AGIR DES SERVICES INTERNES 9

2.1 Contexte 9
2.2 Un portrait mitigé 9
2.3 À la croisée des chemins : pour une contribution stratégique à la mission des organisations publiques 11
2.3.1 Au niveau du capital humain 11
2.3.2 Au niveau des processus d'affaires (façons de faire) 12
2.4 Les risques et les acquis 13

BÂTIR L'AVENIR – UNE ANALYSE PROSPECTIVE DES SERVICES INTERNES 15

3.1 Où va l'administration publique? 15
3.2 Des ingrédients essentiels pour une capacité d'agir 15
3.3 Des structures flexibles, des formes modernes 17

CONCLUSION 19

OUVRAGES CONSULTÉS 21

IMPACT DU RAPPORT GLASSCO SUR L'ÉTABLISSEMENT DES SERVICES INTERNES (SI) ET ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS (OSC) 25

TYPOLOGIE DES PROBLÉMATIQUES ET INCIDENCES IDENTIFIÉES PAR LE COMITÉ NIELSEN 27

CONTEXTE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES 29

ENQUÊTE SUR LES SERVICES INTERNES — RÉSULTATS COMPLÉMENTAIRES 31

SOMMAIRE DES INFORMATIONS RECUEILLIES AUPRÈS D'ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES ET DE COMMUNAUTÉS FONCTIONNELLES DU FÉDÉRAL 35

ACTIVITÉS DE LA TABLE RONDE 43

INTRODUCTION

Le but du présent document est de situer le rôle des services internes dans une Fonction publique moderne : centre de coût, mal nécessaire ou véritable pilier de l'administration publique?

La question est vaste et le nombre d'ouvrages spécialisés abordant le sujet est limité.

Qui sont ces gens d'arrière-scène dont le travail peut, d'un seul coup paralyser les opérations courantes de notre administration ou, au contraire, faciliter la mise en œuvre des stratégies de nos visionnaires?

Qui sont ces équilibristes contorsionnistes qui se balancent entre les fonctions de contrôle, les fonctions de conseil et surtout, la prestation et la régulation des intrants nécessaires à leurs nombreux clients désirant mieux servir les citoyens?

On dira que les grandes orientations du service public sont élaborées par les politiciens mais que les stratégies, batailles quotidiennes, sont assurées par les services internes (SI), capacité en danger d'extinction, faute d'attention suffisante et de relève, et à ce jour, souvent méconnues du grand public.

Ce document se divise en trois parties : d'abord, une analyse rétrospective des événements qui, au cours de l'histoire de la Fonction publique canadienne, ont eu une incidence sur l'identité des services internes d'aujourd'hui. Cet examen est assorti d'une synthèse de l'information recensée dans la littérature classique, que nous avons effectuée pour capter les influences de l'approche « qualité totale » sur le positionnement actuel des SI et jeter un regard introspectif sur leurs principales problématiques.

Ensuite, une analyse (partielle) de la capacité actuelle des SI provenant d'une lecture réalisée par les principaux intéressés eux-mêmes. Deux sources ont alimenté cette partie du travail : la première, un sondage administré auprès de 140 gestionnaires de services internes, portant sur le profil de leurs SI, leur environnement et leurs pratiques de gestion. La seconde, les résultats d'une consultation menée auprès d'un ensemble d'instances interpellées par les enjeux actuels des SI.

Finalement, une analyse prospective qui permet d'alimenter la réflexion des lecteurs sur la modélisation potentielle des SI à l'aube du troisième millénaire. En d'autres mots, comment revivifier les fonctions administratives, piliers de nos institutions, afin d'assurer la pérennité de l'État et de son fonctionnement à l'intérieur de nos valeurs démocratiques.

Le document a pour but de « donner un sens » à ces tourbillons de changement qui ont affecté les services internes au cours des dernières années et de reconnaître l'apport souvent exceptionnel de ces femmes et de ces hommes qui ont su maintenir le cap dans la tourmente.

COMPRENDRE LE PASSÉ — UNE ANALYSE RÉTROSPECTIVE

1.1 Tour d'horizon

Comme le mentionnaient H. Bherer et L. Desaulniers dans leur document de recherche « *Vision pour les services internes* »[1], les deux dernières décennies auront été des années turbulentes pour les administrations publiques des pays développés. Des réformes politiques et organisationnelles de Thatcher en Grande-Bretagne et de Reagan aux États-Unis naissent de nouvelles agences flexibles, décentralisées et peu interventionnistes en comparaison des anciennes structures ministérielles. Au début des années 90, d'autres pays joignent ce mouvement. Parmi eux, le Canada. Ce dernier se distingue par son double souci d'assainir les finances publiques tout en augmentant le volume et la qualité des services aux citoyens.

Le projet de réforme de l'administration publique canadienne cherche à déterminer de manière dynamique et rigoureuse, quelles sont, à l'aube du troisième millénaire, les compétences distinctes de l'État par rapport à celles des autres acteurs sociaux, et à concentrer les ressources fiscales dans l'accomplissement de telles compétences. Il ne s'agit pas pour l'État de privatiser à tout rompre, mais bien de reformuler la manière dont les biens et les services publics seront conçus et livrés.

Dans ce contexte, nous assistons à l'émergence d'un double mouvement. D'un côté, l'État réduit ses capacités de production et de livraison directe de services aux citoyens, tout en conservant certaines obligations quant au contrôle de la qualité et à la gestion des deniers publics. De l'autre, des citoyens organisés prennent en charge les prestations de certains services, et du même coup en viennent à influencer l'évolution et la nature même de ces services.

De nombreuses études et réflexions ont accompagné, au cours des dernières années, le vaste courant de réformes de la Fonction publique canadienne, notamment au plan de l'organisation de la prestation de services aux citoyens. Cependant, les services internes n'ont pratiquement jamais fait l'objet d'un tel examen. On observe le même phénomène dans la littérature spécialisée qui, jusqu'à tout récemment, s'est peu intéressée au renouveau des services internes. Seule exception : la littérature sur la gestion de la qualité totale qui fait référence à l'importance de la constitution de « chaînes de services » à l'intérieur des organisations, où les individus sont à la fois « fournisseurs » et « consommateurs » des services, jusqu'à la prestation des services aux consommateurs (clients) externes (Tuckman [1995], Albright [1990]). Pourtant, selon Brian McWilliams (1996), la gestion des services internes incarne « *the latest phase of the customer-service revolution* ».

La Table ronde est d'avis qu'au cours de la dernière décennie, aucune autre entité n'a autant été mise à contribution que les services internes. Nous avons exigé d'eux qu'ils se transforment, qu'ils accroissent leur rendement, qu'ils améliorent la qualité de la prestation de leurs services et qu'ils s'adaptent aux nouvelles priorités et aux nouveaux besoins des organisations, tout en leur imposant des coupures budgétaires importantes. Peu d'interrogations ont été soulevées quant à leur avenir dans le cadre de la nouvelle Fonction publique, ou quant aux nouvelles façons de faire et aux nouvelles compétences qu'ils devront développer pour poursuivre efficacement la réalisation de la mission de leurs organisations respectives. Pourtant, les services internes représentent la capacité de fournir et réguler les intrants qui seront utilisés plus tard dans la conception et la prestation des biens publics.

1. Harold Bherer, Luc Desaulniers, *Rapport de recherche* préparé pour la direction générale des services administratifs, DRHC.

1.2 Les services internes : de la balkanisation à la banalisation des fonctions

Au cours des quatre dernières décennies, plusieurs réformes et initiatives gouvernementales ont été mises de l'avant pour assurer une gestion pertinente et responsable des affaires de l'État ainsi qu'une prestation de services et une exécution des programmes efficace et efficiente. Trois initiatives majeures — la commission Glassco, le comité Nielsen et l'Examen des programmes — comptent parmi les réformes gouvernementales ayant eu les répercussions les plus significatives sur les services internes (SI)[2] et les organismes de services communs (OSC)[3].

1.2.1 « *Laisser les gestionnaires gérer* »

Bien que plusieurs rapports importants soient parus depuis lors, on s'accorde généralement pour souligner l'effet déterminant du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) sur l'avènement de la gestion moderne des affaires de l'État.

La principale constatation du Rapport de la Commission Glassco tenait au fait que le gouvernement et son administration n'étaient pas structurés de façon à faire convenablement leur travail. En général, les organismes centraux n'avaient ni les pouvoirs ni les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des politiques globales, alors que le Conseil du Trésor et la Fonction publique intervenaient de façon excessive dans le fonctionnement quotidien des ministères et leur enlevaient ainsi la possibilité de gérer leurs propres affaires et d'assumer la responsabilité de rendre compte de cette gestion.

À bien des égards, le Rapport de la Commission Glassco prenait ses racines dans la conception traditionnelle de la gestion. Un critique a même écrit que les principes exposés dans le rapport ne contenaient rien que l'on ne puisse trouver dans les textes de l'ingénieur en organisation Henri Fayol[4]. Ainsi le rapport statuait que les services internes ou auxiliaires, bien qu'indispensables, n'étaient que des moyens au service de ceux qui exécutent les programmes destinés à la population. Avec le recul, cependant, on se rend compte que le rapport contenait plusieurs éléments précurseurs de thèmes contemporains. D'abord, le Rapport affirme « que le gouvernement sera rarement mieux perçu que comme un mal nécessaire ». Cette perception, semblable à celle que les cadres d'entreprise ont de leur directeur général, annonce déjà la philosophie dominante des années 1980[5]. Le leitmotiv de la Commission Glassco, « laissez les gestionnaires gérer »[6], présageait aussi le mouvement en faveur d'une nouvelle gestion publique. D'autre part, il favorisait le recouvrement des coûts, dans toute la mesure du possible, afin d'encourager une prise de conscience et de responsabilité à l'égard du coût véritable des services gouvernementaux. Enfin, poussant encore plus loin, la Commission a outrepassé l'objectif premier de son mandat pour affirmer « l'importance encore plus grande de services gouvernementaux adaptés aux besoins et aux attentes du public » et soutenir, en forme de mise en garde, que « l'excellence (dans la gestion des affaires publiques) ne peut se maintenir indéfiniment en l'absence d'une reconnaissance publique »[7].

C'est ainsi que le Rapport Glassco a ouvert la voie à des transformations structurelles qui ont permis au gouvernement de se doter d'une politique

2. À titre d'exemple, citons les services de l'administration, des finances, des ressources humaines et du développement professionnel, de gestion de l'information, de gestion des technologies d'information et des télécommunications, d'information, de communication, de marketing, des services juridiques, de gestion des acquisitions et du matériel, de sécurité, de prévention et d'assistance, de planification stratégique et de mesure de rendement (évaluation).

3. À titre d'exemple, citons les organismes tels que le Centre canadien de gestion, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Justice Canada, la Commission de la fonction publique (incluant l'organisme de service spécial Formation et Perfectionnement Canada), les Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (y compris les organismes de services spéciaux : Conseils et Vérification Canada, Bureau de la Traduction, Statistiques Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor Canada et Groupe Communication Canada inc. (GCC inc.).

4. T.H. McLeod, « The Glassco Commission Report », *Administration publique du Canada*, vol. 6, no 4, 1963, p. 400-403.

5. Rapport de la Commission Glassco, vol. 1, p. 25. On trouve une évaluation critique de ce point de vue dans M.G. Taylor, « The Glassco Report : a Panel Discussion », *Administration publique canadienne*, n°. 4, 1962, p. 395-98. La même position est reprise par McLeod, « The Glassco Commission Report », *ibid.*

6. L'énoncé « laissez les gestionnaires gérer » ne figurait pas textuellement dans le rapport, mais il est devenu un slogan inspiré des conclusions de la Commission d'enquête. Voir O.P. Dwivedi, « On Holding Public Servants Accountable », dans l'ouvrage rédigé sous sa direction, *The Administrative State in Canada – Essays for J.E. Hodgetts*, University of Toronto Press, Toronto, 1982, p. 152.

7. Rapport de la Commission Glassco, vol.1, p. 63 et p. 25.

administrative globale tout en remettant aux ministères une plus grande responsabilité en matière de gestion de leurs propres affaires. (voir l'annexe I sur l'impact du rapport Glassco sur l'établissement des SI et des OSC).

(Extraits et traduction libre de O.P. Dwivedi et J.I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management : the Administrative Culture of the Government of Canada.* Broadview Press et l'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1999, p. 131-132).

1.2.2 *De la spécialité à la généralité, au nom de l'efficience organisationnelle*

Au cours de la période de croissance de la Fonction publique, on avait bien proposé des réformes de la réglementation et recommandé au Parlement qu'il adopte des lois à durée d'effet déterminée pour éviter que les organismes de l'État et les programmes spéciaux ne se survivent inutilement. Mais, il n'y avait jamais eu de tentative concertée pour améliorer les services et les programmes ou rentabiliser les opérations à l'échelle du gouvernement tout entier.

C'est ainsi qu'en 1985 le Comité Nielsen est mis sur pied avec le mandat de revoir l'ensemble des programmes et des services fédéraux. Des équipes mixtes, formées de fonctionnaires et de représentants du secteur privé, examinent 989 programmes et services fédéraux et proposent tout un ensemble de recommandations portant principalement sur six « problèmes de fond » de la gestion gouvernementale, soit *la subvention universelle, la totalité fiscale, l'insuffisance de l'évaluation des programmes, le manque de mémoire institutionnelle, la carence du système du personnel, la force d'inertie ou statu quo.*

Le Rapport Nielsen met en lumière les problématiques de fond qui ont conduit à la prolifération des programmes soutenus et maintenus par un ensemble grandissant de services internes. On questionne l'aspect contrôle de ces SI et OSC et leur contribution réelle par rapport aux citoyens. On réfère à des engorgements bureaucratiques qui paralysent l'action, à des compétences non développées et à des pratiques de gestion du personnel non adaptées qui rendront obsolètes à court terme les projets d'impartition et de récupération des coûts. (voir l'annexe II sur les problématiques identifiées par le Comité Nielsen, ainsi que leurs conséquences). Le Rapport Nielsen recommande conséquemment l'adoption, par les services de soutien, d'un nouveau profil de compétence, soit celui de « généraliste ».

Formés jusqu'alors de spécialistes experts souvent uniques dans leur domaine d'intervention, les services internes se voient encouragés à opter pour des intervenants généralistes et polyvalents. Le Comité Nielsen croit que ce faisant, les organisations auront des gains substantifs en termes d'efficience et de souplesse administrative.

1.2.3 *Un mal « non nécessaire » ou la perte d'une raison d'être*

Lorsque l'Examen des programmes a été lancé en mai 1994, de nombreux ministères et organismes subissaient déjà de profondes transformations. Par exemple, lorsque le gouvernement a décidé de réorganiser l'appareil de l'État en juin 1993, plusieurs ministères ont été appelés à réaménager leurs politiques, leurs programmes, leurs activités et leurs systèmes. Au moins le quart des compressions des budgets de fonctionnement devait provenir des économies réalisées dans le secteur de l'administration.

Jamais dans l'histoire de la Fonction publique canadienne une initiative n'aura eu autant d'impact sur les différents modes de prestation de services et d'exécution des programmes. À la fin de cet exercice, la taille de la Fonction publique aura été grandement réduite (diminution du personnel administratif estimée à 18% et réduction des dépenses de programmes de l'ordre de 17 milliards). En cherchant à minimiser les effets sur la prestation des services aux citoyens, c'est souvent aux dépens des services internes qu'on a été contraint d'appliquer les mesures de restriction budgétaire dans plusieurs ministères et organismes.

Dans son rapport sur les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères, le vérificateur général constate que les objectifs fixés quant aux réductions des dépenses ministérielles ont été atteints et que l'exercice a fourni une occasion commune de changer l'orientation du gouvernement et son mode de fonctionnement.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner un certain nombre de répercussions indésirables sur les services internes dont il faudrait tenir compte pour la suite des choses : la perte de compétences clés, l'absence de transfert de connaissances et de savoir-faire, l'effritement de la loyauté et de la fierté des employés à l'égard de l'appareil gouvernemental et l'augmentation significative de la charge de travail, non seulement pour maintenir le même niveau et la même qualité des services, mais aussi pour assumer les priorités nouvelles et changeantes. (voir l'annexe III sur le contexte et les critères d'évaluation de l'Examen des programmes). Nous sommes à un moment de l'histoire de l'administration publique où la nature même des SI est questionnée. On perçoit que leur contribution aux services aux citoyens est limitée. Leur existence devient, par le fait même, banalisée. On considère les SI comme des centres de coût possédant peu de retour sur l'investissement.

Parmi les effets positifs qui émanent de cet exercice, on souligne l'apport de nouvelles technologies, la mise en place de structures plus souples, le recours à des partenariats publics-privés, le rajeunissement des effectifs et une meilleure connaissance des programmes et des services gouvernementaux.

1.3 Les services internes sont-ils en crise d'identité?

Avant de répondre à cette question, précisons d'abord qu'il n'existe pas de définition consensuelle des services internes dans la littérature spécialisée. Bien qu'aujourd'hui désuète, la théorie administrative classique a toutefois introduit la distinction entre les fonctions *line* et les fonctions *staff*. Cette distinction a mis en lumière la dualité des unités qui servent directement les clients externes (les opérations) et ceux qui soutiennent par leur fonction, la prestation de services à ces mêmes clients (les services de soutien).

Dans ce contexte, les débats internes se font traditionnellement autour de la répartition des enveloppes budgétaires et des effectifs. Les services de première ligne (fonction *line*), remettent en question la valeur ajoutée des fonctions de soutien (fonction *staff*), souvent associées à une bureaucratie accrue. Bref, un fonctionnement en silo renforcé par des modèles organisationnels mécaniques où les lignes d'autorité interdirectionnelles sont tellement délimitées qu'aucun rapprochement n'est possible, les secteurs n'existant que pour eux-mêmes.

Dans les années 1990, deux grandes écoles de pensée se croisent. La première, préconisée par des auteurs comme Marshall (1998), Gremler et Evans (1994) et Herklit (1990), épouse l'approche de la qualité en situant les SI comme étant les premiers maillons dans une chaîne de services qui aboutit au client externe. Dans ce contexte, les services internes entament une relation symbiotique entre leurs fournisseurs et leurs clients.

En 1990, Heskett et al., inspirés des fondements de la qualité totale, offrent la définition suivante des services internes :

« [...] a two-way exchange process between individuals in different functional departments of a firm in which the provider is charged with responding to the needs of his/her internal customer, resulting in a satisfied internal exchange partner ».

Bien que faisant état d'une amorce d'interdépendance sectorielle, nous sommes encore à l'ère de la théorie classique qui repose sur une relation traditionnelle d'interface de pouvoir qu'on peut qualifier de dominé/dominant (i.e. services internes vs services externes), l'apport stratégique des services internes étant laissé pour compte.

La deuxième, bien que résultant de l'approche de la qualité, établit un lien direct entre la performance des SI et le succès de l'entreprise (Hays,1996). À ce titre, elle rapproche les SI de la vision et de la gestion stratégique et elle met en relief leur perméabilité nouvelle face à l'environnement externe.

Strauss (1995), se questionnant sur la faisabilité d'encadrer et d'apprécier la qualité et l'efficacité de tous les SI existants au sein d'une organisation qui fonctionne dans une relation de type client-fournisseur, propose un système de classification des services internes qui identifie trois secteurs d'activité :

1. les services internes faisant partie d'une chaîne de travail;
2. les services internes de support ou de conseil;
3. les services d'évaluation et de vérification.

Dans la revue de la littérature préparée pour la Table ronde, il est suggéré d'ajouter à ce dernier secteur les activités de la planification stratégique et du soutien politique et juridique à la haute gestion de l'organisation. Il est aussi proposé d'ajouter un quatrième secteur d'activité, soit les services internes de liaison avec l'environnement externe. Il s'agit ici de services internes orientés vers les clients externes des organisations et situés aux frontières de l'organisation. D'une certaine façon, ces services additionnels peuvent être encadrés par une approche qualité bien qu'ils soient souvent perçus comme des instruments de la haute gestion plutôt que comme des fournisseurs de services internes. Leur contribution est directement associée à la performance de l'organisation.

1.4 Un regard introspectif

La littérature souligne un certain nombre d'enjeux qui sont toujours d'actualité au sein des SI.

Hays détecte en effet une crise entre les SI et leurs clients internes, crise qui serait causée par quatre caractéristiques traditionnelles des services internes : *une mentalité de monopole, une mentalité fermée qui privilégie l'expertise technique aux dépens du service à la clientèle, des objectifs flous et des critères de performance mal définis, une absence de priorités dans les services offerts.*

Forst (1999) mentionne que les réformes de la dernière décennie semblent avoir provoqué des coupures majeures au sein des services internes. L'évolution des demandes au sein de l'administration publique a également entraîné plusieurs services internes à offrir une gamme de services très étendue. Avec des ressources limitées, leurs clients se montrent de moins en moins satisfaits.

Plusieurs auteurs, tels McWilliams (1996) et Pierde (1996), font référence à la mauvaise image des SI au sein de l'organisation. Ils sont perçus comme coûteux, inefficaces et responsables parfois de l'accroissement de la bureaucratie. On mentionne également que les services internes sont souvent méconnus en raison d'une communication déficiente.

Forst (1996) observe que les services internes sont perçus comme « *a second class citizen within the organization* », leurs employés étant souvent limités à un cheminement de carrière restreint à ce type de service. Il constate également un déséquilibre de pouvoir entre les services externes et internes. *Il souligne que dans certaines organisations, la rivalité entre les services internes et externes est telle que les unités de services externes en arrivent même à dédoubler les services internes au sein de leur unité.*

Regnose et Moores (1995) affirment que l'incapacité de travailler en équipe est l'un des facteurs qui contribue le plus à la mauvaise qualité d'une prestation de services internes et externes. Le manque d'effort concerté dans la réalisation du travail est représentatif de la difficulté qu'ont les services à s'entendre sur la réalisation d'un objectif commun.

Auty et Long (1999) ainsi que Hays (1996) mentionnent que, généralement, les individus sont loyaux envers leur unité d'attache et non à leurs clients ou à l'ensemble de l'organisation. Hays (1996) dit que les employés sont généralement recrutés pour leur expertise dans un domaine précis. Ces éléments encouragent le développement d'une culture orientée vers l'interne où l'excellence technique supplante les intérêts des autres unités de service, favorisant ainsi l'éloignement de l'individu par rapport aux objectifs de son organisation.

Finalement, Finigan (1998) écrit que :

« One of the biggest blocks to effective internal customer service delivery may be managers who are threatened by cooperative partnerships. They may view partnerships in a win-lose perspective, rather than win-win, and therefore expend a great deal of energy holding onto their turf ».

Pour la Table ronde, le plus intéressant serait peut-être de comprendre le besoin de changements continus au sein des organisations afin d'assurer le développement de la qualité des produits et services, l'efficacité et l'efficience des organisations. Ces éléments sont aussi les fondements de l'organisation qui tend à vouloir apprendre de ses erreurs afin de pouvoir répondre aux demandes de l'environnement externe toujours en évolution.

La Table ronde croit qu'au delà des personnes et de leurs spécialités respectives, les fonctions liées aux services internes se définissent par leur apport à l'organisation en tant que fournisseur et régulateur d'intrants. En ce sens et pour l'instant, quelle que soit la manière dont ces fonctions sont structurées à l'intérieur de l'organisation publique, elle conçoit les services internes comme une fonction d'assurance d'une gestion efficiente, efficace et économique des intrants dans l'organisation publique. Ceci signifie que la fonction comporte des éléments de vision, de stratégie et d'opération.

Il est aussi vital de comprendre que l'approche client-fournisseur finit par tracer des frontières bien distinctes entre les intérêts de chacun des services internes. Ne pas reconnaître que les SI jouent un combiné de rôles, parfois stratégiques, administratifs, professionnels et souvent opérationnels, serait ignorer leur capacité réelle d'agir. **Il ne suffit plus d'examiner la qualité de la contribution des services internes aux services externes. Il faut aussi cerner leur apport aux résultats et succès de l'organisation.**

DISCUTER DU PRÉSENT : UNE ANALYSE DE LA CAPACITÉ D'AGIR DES SERVICES INTERNES

2.1 Contexte

Passant d'une ère d'abondance à une ère stratégique, les SI ont réussi à sauvegarder une partie de leur capacité en tissant des fils qui ont permis de réaliser des activités essentielles au fonctionnement des organisations. La réingénierie des processus de travail — qui se voulait une adaptation des services internes aux nouvelles réalités de la Fonction publique canadienne — n'a cependant été réalisée qu'avec parcimonie. C'est donc dire que depuis l'examen des programmes, les mêmes services internes se sont maintenus ou, dans certains cas, ont modifié leur vocation (exemple : impartition des services pour permettre la spécialisation dans les contrôles de qualité) sans toutefois que les résultats de leurs activités (« output ») ne contribuent pleinement à la performance de l'organisation.

Plusieurs facteurs, auxquels fait référence la littérature classique (voir section 1.4), sont les réalités avec lesquelles les SI sont encore aux prises aujourd'hui.

Dans le but de tracer un portrait de la situation actuelle des SI, deux enquêtes ont été menées auprès des services internes. Les résultats sont présentés dans les sections 2.2 et 2.3. La section 2.4 fait ressortir les risques actuels des SI et met en lumière certains acquis.

2.2 Un portrait mitigé

Au mois d'août 2001, dans le cadre de la Table ronde de recherche-action du CCG sur les services internes, un questionnaire a été envoyé à 140 gestionnaires (principalement au niveau de directeur général) de SI relevant de 27 ministères et agences. Au total, 64 questionnaires dûment remplis (soit un taux de réponse significatif de 47,9%) ont servi à l'analyse des résultats. L'enquête visait trois principaux objectifs : dresser le profil des SI; cerner les pratiques de gestion utilisées; repérer les principaux enjeux de gestion auxquels les SI sont confrontés.

Les résultats du sondage se subdivisent en trois parties : profil, environnement et pratiques de gestion des SI.

PROFIL DES SERVICES INTERNES

Le profil des SI se dessine à partir de données objectives (que l'on pourra consulter à l'Annexe IV), mais aussi sur la base de leur propre appréciation des ressources dont ils disposent.

La réalité des SI est plus complexe qu'elle ne semble. Plus du quart d'entre eux (27,3%) regroupent plusieurs services, tandis qu'ils sont près de 40% à offrir leurs services à plus d'un ministère ou agence. Or, la majorité d'entre eux (65%) affirment ne pas être en mesure de répondre aux demandes de leur ministère ou agence et, pour pallier à cette lacune, ont recours à des ressources externes (consultants dans 71% des cas).

De plus, si la majorité des SI (plus de 60%) estiment disposer de suffisamment de ressources pour effectuer les opérations courantes de leur organisation et agir en accord avec les cadres législatifs et politiques régissant leurs fonctions, il en va autrement des ressources qui leur permettraient d'aller de l'avant. Plus de la moitié d'entre eux (plus de 55%) considèrent en effet qu'ils n'ont pas les moyens adéquats pour agir de façon proactive et innovatrice.

ENVIRONNEMENT DES SERVICES INTERNES

L'environnement des SI correspond à leur perception de la place qu'ils occupent au sein du ministère ou de l'agence dont ils relèvent, ainsi qu'à leur vision de leur propre évolution.

Les SI paraissent convaincus de l'importance de leur rôle et de l'image qu'ils projettent. Ainsi, la majorité considèrent qu'ils sont adéquatement impliqués et consultés lors de la prise de décisions stratégiques de leur ministère ou agence (90%), que les sujets ayant trait à leur domaine sont discutés régulièrement dans les divers comités de leur ministère ou agence (82%) et que leurs fonctions bénéficient d'une grande notoriété (75%).

Par ailleurs, la majorité des SI (près de 70%) sont d'avis qu'ils n'ont pas subi d'importants changements récemment, et ceux qui considèrent avoir changé ne croient pas l'avoir fait pour le mieux (par exemple, perte de capacité, tendances lourdes en matière de gestion, accroissement de la charge de travail). La Table ronde se demande si l'on ne doit pas interpréter ce résultat comme un aveu de stagnation.

PRATIQUES DE GESTION DES SERVICES INTERNES – SUCCÈS, DÉFIS ET ENJEUX

Les SI ont réussi à adopter des pratiques de gestion qu'ils qualifient d'exemplaires, mais ils jugent également que plusieurs obstacles freinent l'émergence et la mise en œuvre d'autres pratiques de gestion novatrices.

La mesure de la satisfaction de la clientèle, la gestion par résultats (mesure de la performance) et la prestation des services électroniques sont les pratiques les plus répandues et les plus satisfaisantes au sein des SI. La Table ronde remarque avec intérêt que ces pratiques vont dans le sens des réformes réalisées au début des années 90.

Par ailleurs, les SI considèrent certaines de leurs pratiques comme novatrices : le partage et l'achat des services, la prestation de services électroniques, le développement des RH et la gestion axée sur les compétences, la consultation et la participation du personnel, la mesure de la performance et l'imputabilité, entre autres. Or, la Table ronde observe que certaines des pratiques mentionnées sont en fait utilisées par l'administration publique depuis plusieurs années.

La Table ronde ne peut s'empêcher de noter certaines contradictions mises en lumière par les résultats de ce sondage. Ainsi, les SI sont convaincus de jouer un rôle important pour le fonctionnement de l'administration publique – cumulant les fonctions et servant plus d'un ministère à la fois – et de jouir d'une notoriété enviable, mais en même temps, ils jugent qu'on ne leur alloue pas suffisamment de ressources pour répondre à une demande sans cesse croissante. Ils estiment qu'ils sont consultés et impliqués dans la prise de décisions stratégiques de leur ministère, mais parallèlement, ils considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour innover et être proactifs. **La Table ronde croit que ces contradictions peuvent s'expliquer par le fait que les SI n'ont pas encore complètement assimilé les exigences et les impératifs du rôle qu'ils doivent assumer au plan de la gestion stratégique.** Ce serait davantage à partir d'une vision opérationnelle et verticale qu'ils évalueraient leur manque de ressources, alors qu'une vision plus stratégique et horizontale permettrait une meilleure intégration des nouvelles priorités, une meilleure gestion des compétences clés et une appréciation plus appropriée des ressources nécessaires.

2.3 À la croisée des chemins : pour une contribution stratégique à la mission des organisations publiques

La Table ronde a mené une séance de consultation auprès de diverses associations professionnelles et communautés fonctionnelles du fédéral (du domaine des ressources humaines, de gestion du matériel, de gestion financière, des communications, de bibliothéconomie, de sécurité, d'accès à l'information, ainsi que des technologies de l'information (TI) et gestion de l'information (GI)) afin de recueillir leur vision de ce que sont aujourd'hui les principaux enjeux des SI et explorer avec eux des pistes d'actions porteuses (voir section 3.2). Ces informations sont complémentaires aux résultats du sondage réalisé auprès des gestionnaires de SI et présentés à la section 2.2 (voir l'annexe V afin de consulter plus amplement les perspectives des associations professionnelles et communautés fonctionnelles recensées et voir l'annexe VI portant sur les activités de la Table ronde pour obtenir la liste des participants à la séance consultative).

2.3.1 *Au niveau du capital humain*

Toutes les associations et communautés contactées confirment à l'unanimité que l'enjeu actuel et prédominant des SI est le virage stratégique qu'elles doivent entreprendre. Elles font également front commun pour mentionner que les compétences requises pour actualiser le changement sont insuffisantes ou absentes et ce, pour différentes raisons.

L'absence de relève est rendue plus criante aujourd'hui par la réalité démographique qui est sur le point de rattraper l'ensemble de la Fonction publique canadienne. Les SI font face à un risque majeur de perte de mémoire institutionnelle, mais les organisations n'ont pas pour autant prévu la mise en place de mécanismes compensatoires. La majorité des communautés s'entendent aussi pour dire que la contribution stratégique des SI aux résultats d'entreprise doit s'appuyer sur l'acquisition de nouvelles compétences.

La communauté de la gestion financière indique à cet effet que la filière d'emplois, alimentant traditionnellement le bassin des agents financiers, a souvent émergé des postes de commis (CR) ou d'agents de soutien administratif (AS). Le rôle des FI s'est toutefois transformé de façon importante. À cet égard, on s'attend à ce que la fonction puisse assumer un rôle de planification stratégique financière avec toutes les responsabilités qui lui sont habituellement conférées. On observe que plusieurs membres de la communauté des FI ont de la difficulté à passer à une comptabilité d'exercice (« accrual accounting »), à assimiler et mettre en pratique les principes préconisés par la fonction moderne de contrôle, ainsi que ceux émanant du modèle de la capacité de gestion financière du Vérificateur général. Conséquemment, les conseils offerts aux gestionnaires dans ces domaines d'intervention sont limités.

Le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral fait référence, quant à lui, à la transformation radicale de son rôle, d'où la nécessité d'acquérir rapidement de nouvelles compétences. Il constate que d'un lieu physique ou parfois virtuel, qui assure la conservation d'un ensemble de publications de différentes formes et offre des services d'information et d'archivage, doit jaillir un modèle établissant des nouveaux paramètres : un centre de la connaissance (« Knowledge Centre ») qui intègre gestion de l'information et des savoirs. Ce nouveau contexte risque toutefois de ne jamais voir le jour si des ressources suffisantes n'y sont pas injectées.

Les mêmes préoccupations sont partagées par l'ensemble des associations et communautés qui voient l'urgence de modéliser les profils de compétences actuels des SI afin que ceux-ci puissent amorcer (ou poursuivre) le virage anticipé, sans quoi ils seront toujours campés dans une relation traditionnelle de fournisseurs de services internes, et leur capacité, actuellement fragile, ira en s'effritant. Les services internes, en tant qu'activités habilitantes contribuant directement aux résultats d'entreprise, ne sont pas une réalité acquise.

La majorité des communautés observent un manque de leadership et de gouvernance important au sein des SM et SMA, et y voient une des principales barrières aux transformations ciblées. Pour la communauté des RH, les réformes sont pressenties depuis 15 ans, point de vue que partagent d'ailleurs toutes les autres communautés, sans pour autant qu'on ait constaté quelque changement que ce soit à cet égard. L'association des professionnels de la sécurité souligne à son tour, qu'à ce jour, la Fonction publique n'a pas investi suffisamment de temps, d'argent et d'efforts aux impératifs liés aux enjeux de la sécurité. Il y a lieu, selon cette dernière, de sensibiliser la haute gestion et son personnel au fait que la sécurité est une donnée importante, une partie intégrante d'un processus de prestation de services, un élément clé d'une saine gestion du risque et un aspect essentiel de la mission de l'organisation et de la réalisation de ses objectifs. Sans la prise en charge du leadership par les SM et SMA, la faisabilité du projet s'avère peu probable.

2.3.2 *Au niveau des processus d'affaires (façons de faire)*

La majorité des associations et communautés s'entendent pour souligner l'importance de reconstruire leur processus d'affaires. Les SI sont d'avis que leurs processus, traditionnellement développés dans une optique de relation de client-fournisseur interne, doivent être repensés en fonction de leur contribution aux services externes et à la performance organisationnelle.

Le Bureau de gestion des changements du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) cite à titre d'exemple qu'il ne suffira plus pour les RH de vérifier si les processus de dotation ont été respectés; elles devront, avant tout, s'assurer que le gouvernement dispose des bonnes personnes (ayant les compétences pertinentes) aux bons endroits. Il mentionne également qu'il y a nécessité de renouveler les processus d'affaires en fonction d'une compréhension nouvelle du rôle des SI. À cet égard, il soutient l'émergence d'un processus opérationnel qui illustrera la contribution intégrée des services internes à la prestation des services gouvernementaux auprès du public.

La communauté de la gestion du matériel aborde à son tour la nécessité de revoir ses façons de faire en matière de gestion des biens et des inventaires, de gestion des flottes, de gestion de l'offre et de la demande. Elle signale le besoin d'optimiser les processus de travail, mais aussi de se doter de critères de rendement reconnus internationalement, sans pour autant s'engager dans un processus ISO.

Au delà de la nécessité de reconstruire les processus d'affaires par rapport à leur contribution stratégique aux résultats gouvernementaux, se pose une double préoccupation pour les communautés rencontrées : celle de l'allocation des ressources (financières et technologiques) et celle reliée à la convergence et cohérence organisationnelles.

À cet effet, la communauté de l'accès à l'information remarque que plusieurs études sur la question de l'accès à l'information, réalisées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et différents comités présidés par des SM et SMA, en arrivent à la conclusion que les professionnels, soit les coordonnateurs responsables d'assurer les fonctions, ne possèdent pas toujours les ressources adéquates, ni le pouvoir requis pour agir efficacement. La communauté indique qu'à l'époque où nous tentons de passer d'un environnement papier à un environnement électronique, la capacité à gérer l'information s'est malheureusement considérablement amoindrie.

Le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral mentionne que sans injection de nouvelles ressources financières et technologiques, les transformations visées, i.e. un centre de la connaissance (« Knowledge Centre ») ne pourront être réalisées.

De son côté, la communauté fonctionnelle des communications observe que son défi actuel est au niveau de l'intégration horizontale. Elle mentionne qu'il n'est pas simple d'assurer la convergence et la cohérence de positions stratégiques par rapport à la prestation de services, quand on fait face à une structure décentralisée. La communauté doit aussi soutenir des clientèles multiples (qui ne partagent pas les mêmes intérêts : ministres, sous-ministres, sous-ministres adjoints, directeurs généraux, directeurs, etc.) dans une série d'initiatives et de

programmes ne s'adressant pas à un même public et ayant des enjeux différents. Toutefois, on croit généralement que les directions de programmes pourront être mieux servies par les secteurs des communications. Or, afin d'être plus efficaces, les communications doivent trouver des moyens leur permettant de mieux comprendre les enjeux des programmes. On constate aussi l'absence d'un lien fonctionnel dynamique entre les directions des communications des différents ministères et agences.

La communauté des RH fait ressortir que dans certains ministères (particulièrement ceux de grande taille), il y a un manque de concertation entre les disciplines RH. On observe que la planification stratégique est souvent concentrée à un seul endroit, retirée des opérations courantes, ce qui entraîne souvent une absence de cohérence et de convergence dans les décisions prises et les actions menées.

Devant le sérieux des constats, la Table ronde se joint à la voix des communautés pour réitérer que sans le leadership des SM et des SMA, la transformation des SI n'a aucune chance de se concrétiser. Par ailleurs, le vieillissement de la population, jumelé à une lassitude généralisée et au non-renouvellement des compétences dans certains domaines, laisse présager que sans actions immédiates, il y a un risque imminent de paralysie organisationnelle.

La Table ronde tient à souligner que la communauté des TI, malgré ses défis d'intégration et de gestion horizontale, est une communauté en pleine effervescence et doit servir de pulsion au processus de transformation des SI.

2.4 Les risques et les acquis

À ce stade-ci, la question qui interpelle la Table ronde est sans aucun doute celle-ci : compte tenu de l'information cumulée à ce jour, les SI doivent-ils entreprendre une réforme profonde de leur capacité d'agir actuelle?

La réponse de la Table ronde est, hors de tout doute, « OUI ». Les SI doivent augmenter leur capacité stratégique de manière à mieux servir les objectifs gouvernementaux globaux.

Il serait très risqué pour les SI de ne pas s'engager dans une réforme fondamentale, car le statu quo pourrait entraîner non pas le recul mais la stagnation de la Fonction publique canadienne.

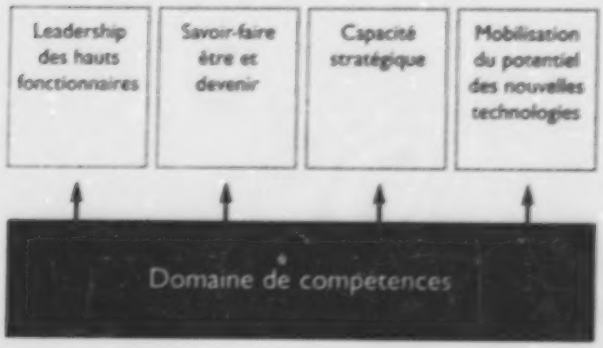
La Table ronde est d'avis que tous les SI seront donc appelés à développer leur capacité de pensée et d'action stratégique afin de mieux contribuer à la performance organisationnelle. Plus précisément, ils devront élaborer une nouvelle vision de l'organisation et renouveler ou acquérir les compétences — professionnelles, technologiques et interpersonnelles — nécessaires à la mise en œuvre d'une vision globalisante axée sur le leadership, la responsabilisation, le développement et la mise en valeur des compétences et le service à la clientèle.

David Osborne, l'un des principaux promoteurs de la réinvention de l'Administration publique, exprime ainsi l'objectif à atteindre : « To be effective today, an organization must relearn, be lean and be fast on its feet, responsive to its customers, capable of adjusting to constant change, able to improve productivity continually. In other words, it needs to be entrepreneurial rather than bureaucratic. »

Si le problème stratégique fondamental des services internes est celui de leur contribution à la mission du ministère ou de l'agence, la réalité quotidienne du gestionnaire public se situe, selon la Table ronde, davantage dans sa capacité à mener à bien la réforme. Ce sont d'abord les sous-ministres et sous-ministres adjoints qui doivent s'approprier les enjeux clés de la réforme. Sans la présence d'un leadership transformationnel centralisé à leur niveau, elle risque en effet de ne pas se réaliser.

Les investissements requis doivent être perçus comme une partie intrinsèque des opérations et non comme frais généraux supplémentaires.

Voici donc à quels niveaux se situent les principales zones à risque pour les services internes :



Finalement, la Table ronde observe que pour mener à terme sa réforme, la Fonction publique canadienne, et plus particulièrement les SI, peuvent s'appuyer sur des acquis (bien que dans certains cas, les acquis sont aussi des zones à risque) :

- la richesse de son capital humain et de son dévouement;
- la grande capacité de ses gens à survivre, à s'adapter et à recréer des environnements propices à la conduite de ce qu'ils perçoivent comme étant les activités essentielles du gouvernement;
- le potentiel émergent des technologies de l'information et de l'expertise déjà acquise dans ce domaine;
- la nécessité de s'investir davantage dans la gestion de l'information;
- le potentiel d'innovation dont ils sont capables, qui leur permet d'être créatifs dans l'application de certaines directives parfois un peu lourdes;
- leur intégrité et l'importance qu'ils accordent à la gestion des deniers publics;
- et, finalement, leur grande capacité à se mobiliser et à accomplir une somme importante de travail.

3.1 Où va l'administration publique?

État stratège cherche administration stratège.

« Cette Fonction publique doit être innovatrice et ouverte aux idées nouvelles. Elle doit chercher constamment à s'améliorer. Elle doit se caractériser par une solide culture de gestion stratégique axée sur les résultats. Cette Fonction publique travaille en partenariat avec le grand public et d'autres secteurs ».

(Mel Cappe, 2000)

La Table ronde croit qu'au delà des personnes et de leurs spécialités respectives, les fonctions liées aux services internes se définissent par leur apport à l'organisation en tant que fournisseur et régulateur d'intrants. Quelles que soient leur structure et leur distribution à l'intérieur de l'organisation publique, les services internes sont vus par la Table ronde comme une fonction d'assurance de gestion efficiente, efficace et économique des intrants qui seront ultérieurement utilisés dans la conception et la prestation des biens publics. Ce qui signifie que les SI doivent comporter une dimension vision, stratégique, administrative, professionnelle et selon les besoins du milieu, une dimension opérationnelle.

Conséquemment il y a nécessité d'un véritable recentrage des SI autour de leurs compétences distinctives et des moyens de les mobiliser. Mintzberg (1979) souligne que, ce faisant, les secteurs internes de l'organisation se concentreront désormais sur ce qui est important, c'est-à-dire le stratégique.

Pour la Table ronde, c'est donc dire penser l'amont pour mieux servir l'aval : des services internes stratégiques pour une meilleure prestation des services aux citoyens.

3.2 Des ingrédients essentiels pour une capacité d'agir

Les nouveaux modes de gouvernance imposent aux services internes le double défi d'une plus grande ouverture à l'environnement et d'un développement de savoir-faire plus complexe.

LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Selon la Table ronde, les défis à court terme des SI consistent à développer au sein du personnel les habiletés requises pour faire face aux nouveaux modes de fonctionnement qui exigent une pensée stratégique et s'intègrent, dans un cadre d'imputabilité du personnel, à la performance organisationnelle. L'augmentation de la capacité stratégique des SI exigera le développement de nouvelles habitudes, notamment celle du questionnement stratégique (faire ou faire-faire). Les SI devront aussi se pencher sur l'importance qu'ils attacheront aux fonctions de développement des politiques, des processus d'affaires, de conseils, et de formation par rapport à celle de contrôle.

Lors de sa consultation auprès des associations professionnelles et des communautés fonctionnelles, la Table ronde a recueilli un ensemble de pistes d'actions porteuses qui donne des éclairages quant à l'ordre des priorités pressenti par rapport au développement des compétences. Le tableau ci-dessous fait état des pistes communes (veuillez consulter l'Annexe V pour l'ensemble des pistes proposées par les associations professionnelles et communautés fonctionnelles).

Tableau 1

Pistes d'actions porteuses nécessaires au développement des compétences

- Adoption d'une approche par compétence.
- Intensification dés efforts de recrutement externe et assurance que le gouvernement soit concurrentiel (vs privé) dans ses offres.
- Établissement des partenariats avec des organismes externes afin de créer des programmes de formation adoptés aux besoins des communautés (pouvant mener jusqu'à la certification).
- Développement des apprentissages par la conception et la mise en œuvre de programmes de formation et d'habilitation par l'action (action learning, coaching, mentoring...).

La Table ronde est d'avis qu'à court terme, il faut développer une stratégie globale d'intervention qui permettra de cibler les carences des SI dans leur transformation vers un apport stratégique. Cette stratégie doit prendre ancrage sur ce projet de modernisation de la fonction RH.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA PERFORMANCE

Au-delà de la nécessité de développer leur capacité stratégique, les SI doivent, selon la Table ronde, contribuer à la performance globale de la Fonction publique et, conséquemment, à la performance de l'organisation dans laquelle ils évoluent. Ils doivent, dans cette foulée, participer activement à l'actualisation de la pleine capacité d'agir des ministères et agences et devenir par le fait même des partenaires dans la prise de risque.

Pour y arriver, les SI devront s'investir dans le développement de leur capacité à planifier, à se projeter dans l'avenir et à adopter leur façon d'être et de faire à un contexte perpétuellement en changement.

La Table ronde s'est déjà prononcée au chapitre précédent sur l'importance de la capitalisation des savoirs. Dans un contexte de gestion de la performance, il faut, selon elle, tirer parti des nouvelles technologies de l'information. Elle est d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'une stratégie de développement des TI qui devra notamment identifier les mécanismes d'automatisation des processus de gestion de l'information, de formation et de monitoring propres à soutenir le mandat des SI.

La Table ronde est convaincue que dans une telle perspective, les nouvelles technologies constitueront un apport central à la mise en œuvre des modes de gouvernance émergents.

Les communautés fonctionnelles se sont aussi prononcées à cet effet. Le tableau 2 indique les pistes d'actions porteuses qu'elles considèrent essentielles à la performance organisationnelle.

Tableau 2

Pistes d'actions porteuses nécessaires à la performance organisationnelle

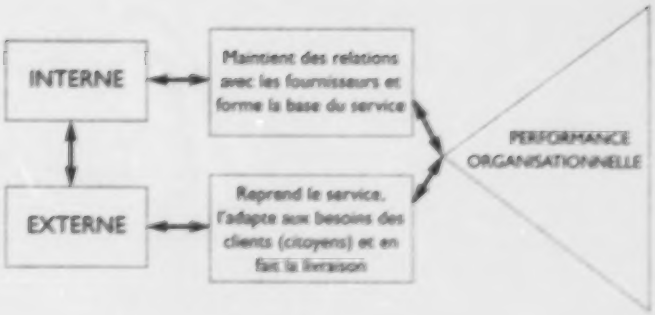
- Évaluer l'incidence de l'absence des technologies de pointe sur l'efficacité des SI et identifier rapidement des moyens technologiques qui soutiendront l'évolution des fonctions.
- Recenser les expériences et leçons apprises au sein des ministères et agences afin de partager les bonnes pratiques et agir sur les zones à risque.
- Investir dans un système de mesure de la performance dont les ancrages proviendront des principes de la fonction moderne de contrôle.
- Développer des mécanismes permettant aux gestionnaires d'avoir accès à une information financière intégrée et répondant aux besoins opérationnels.
- Sensibiliser les hauts fonctionnaires à l'urgence d'agir et au sérieux de la situation actuelle.
- Intégrer l'élaboration des politiques et des programmes et la prestation de services dans un modèle précis de processus opérationnel « bout en bout ».

3.3 Des structures et des formes modernes

LA RENAISSANCE DES SERVICES INTERNES

Dans cette section, la Table ronde propose des pistes de réflexion afin d'alimenter le devenir des SI. Bien qu'il ne soit pas possible à ce stade-ci d'arrêter un modèle de fonctionnement qui tiendrait compte à la fois des transformations visées et des préoccupations des communautés fonctionnelles, il reste que certains éléments peuvent être partagés.

L'orientation de la Table ronde est claire : les SI doivent s'éloigner d'une relation stricte de client-fournisseur interne pour adopter un mode de fonctionnement basé sur le concept de la chaîne de valeurs. Dans ce contexte, le service interne est construit comme un tout intégré, imputable d'un résultat organisationnel. Le SI résulte de la fusion de deux processus logistiques, à savoir interne et externe.



Selon la Table ronde, les SI doivent devenir habilitants, c'est donc dire qu'ils doivent s'éloigner d'un rôle à prédominance « contrôle » pour en adopter un qui permette aux directions d'affaires de s'autoréguler en matière de rendement.

La Table ronde recommande également aux SI d'évaluer l'opportunité de développer des standards de qualité qui se substitueraient aux politiques internes. Des standards de service pertinents garantissant la cohérence et la compatibilité des services internes aux besoins d'une fonction publique moderne. Les politiques internes actuelles semblent restreindre la marge de manœuvre des fonctionnaires et leur pouvoir décisionnel. Ils deviennent ainsi impuissants face aux demandes de leurs clients.

Piede (1996) appuie cette vision et souligne l'importance pour les SI d'avoir des objectifs d'affaires, qui récompensent leurs efforts dans l'offre de service. Il ne s'agit pas ici de stimuler le profit des SI mais plutôt de créer un contexte qui favorise leur apport stratégique aux résultats des ministères et agences.

Des services internes centralisés ou décentralisés? La Table ronde ne peut offrir de réponse simple à cette question. Dans une certaine mesure, la gestion centralisée assure la complémentarité entre les SI et évite leur dédoublement. Une masse critique d'expertise plus importante se trouve ainsi réunie et certaines économies d'échelles peuvent être réalisées. McWilliams (1996) ajoute toutefois que la centralisation des SI peut servir davantage la haute direction de l'organisation que la livraison des programmes ou la prestation des services.

La Table ronde est d'avis qu'à cet effet, il faut plutôt travailler à augmenter la souplesse des SI et leur capacité d'agir stratégiquement et ce, quelle que soit la forme que les ministères et agences choisiront d'implanter.

Finalement, la Table ronde partage la vision de Mintzberg (1999) qui décrit l'organisation comme un « organigraphe » fluide, rassembleur des différentes capacités d'agir et de compétences, qui interagissent de façon continue dans le but d'atteindre un objectif commun.

Mintzberg s'éloigne aussi d'un découpage traditionnel de responsabilités, souvent figé dans une description de tâches, au bénéfice d'un montage organisationnel basé sur le partage et la gestion de l'information, les fonctions évoluant par attribution de mandats avec une imputabilité liée aux résultats. Le « bonding agent », l'agent de liaison de toutes ses interfaces : les technologies de l'information.

La Table ronde est d'avis que les SI doivent puiser, dans cette réflexion, le préambule de leur devenir!

L'INNOVATION : GAGE DE SUCCÈS

En l'an 2000, le gouvernement canadien a pris la décision de transformer rapidement et de fond en comble la façon dont il exerce ses activités et dont il choisit de s'administrer. À cette fin, il a déjà instauré des réformes quant aux façons de gérer ses dépenses, de planifier ses affaires, d'affecter ses ressources, de présenter l'information tant financière que non-financière, de développer et renouveler les compétences de ses cadres et d'instiguer de nouveaux modes de prestation de services.

Au cœur de cette réflexion : la modernisation des contrôles exercée par l'administration fédérale. La nécessité pour chacun — du sommet de la pyramide jusqu'à la base — de comprendre que la fonction de contrôle est la responsabilité de prendre des décisions et d'évaluer les risques dans l'exercice de ses fonctions. En termes très généraux, le SCT propose que la philosophie sous-jacente à cette réforme abandonne une orientation « commande/contrôle » au profit d'une orientation « serrer/relâcher ». Celle-ci combine un solide engagement par rapport aux normes, aux valeurs et à la réalisation des résultats escomptés avec une flexibilité accrue dans les approches opérationnelles.

Comment cette nouvelle vision influence-t-elle les SI?

La Table ronde est d'avis que la réforme proposée par le SCT oblige les SI à penser et à agir « out of the box ». Elle force une approche systémique de résolution de problèmes et permet de rassembler l'information provenant de différentes sources afin de la faire correspondre aux intérêts et aux besoins des différents gestionnaires (incluant les SM et SMA) en matière de gestion de la performance organisationnelle.

Elle donne finalement la permission aux SI d'être innovateurs et de prendre en charge leur futur.

CONCLUSION

Les services internes ont été et demeurent essentiels au fonctionnement de l'Administration fédérale. Les profondes remises en question qu'ils ont connues au cours des dernières décennies auront pavé la voie à l'exploitation de nouvelles formes organisationnelles afin d'assurer le renouveau de cette capacité.

La Table ronde a tout d'abord constaté que les services internes ont été durement touchés par les multiples réformes de l'administration publique. Toutefois, étant donné le rôle essentiel qu'ils ont toujours été appelés à jouer dans la production des services publics, les conséquences immédiates n'ont pas été la disparition totale de la capacité mais la remise en question de la façon dont les SI se sont jusqu'ici acquittés de leur mandat. Nous avons dès lors assisté à un questionnement avisé des administrateurs qui portait avant tout sur la manière d'assurer cette capacité dans l'organisation.

La Table ronde a également observé que les communautés d'intérêt des différentes fonctions liées aux SI sont toujours vigilantes et bien au fait des défis à venir. Même si ces communautés ont été affaiblies dans une certaine mesure par les réductions d'effectifs et de moyens dont elles disposaient traditionnellement; elles n'ont pas pour autant abandonné leur veille ni leur réflexion quant aux enjeux qui devront être relevés et aux ajustements qui seront requis en vue d'assurer une contribution accrue à la mission des organisations.

La Table ronde en est arrivée à la conclusion que l'avenir des SI repose sur l'engagement des hauts fonctionnaires et sur l'habileté de nos organisations à relever deux défis immédiats.

Il faudra d'abord et avant tout orienter la réflexion sur la recherche d'un meilleur positionnement des SI dans les organisations afin d'en faire des acteurs à part entière au niveau stratégique. Cela signifie que les SI ne pourront plus se satisfaire d'être des acteurs en réaction aux choix organisationnels mais devront participer et contribuer davantage à la détermination des choix et à la définition des grandes orientations. La Table est d'avis que l'apport immédiat de l'expertise des SI en amont du processus de prise de décisions des organisations ne pourra que favoriser des décisions plus éclairées et assurer du même coup leur pleine contribution à la performance de l'organisation et à la gestion de ses risques.

Dans le sillage de la mise en œuvre de la fonction moderne de contrôleur, les SI devront par ailleurs se transformer pour délaisser les modèles plus traditionnels que sont les unités organisationnelles. Elles accroîtront ainsi leur flexibilité et deviendront davantage une « capacité abondante » par leur apport constant d'un flux de connaissances et de compétences, et leur présence plus fluide et diffuse dans l'ensemble de l'organisation.

Si une telle intégration des SI à l'intérieur des organisations constitue une cible d'importance pour les communautés des SI, elle nécessitera aussi une adaptation des autres formes de compétences de l'organisation. Il s'agira d'un défi collectif et d'une œuvre commune qui exigera l'apport de tous.

OUVRAGES CONSULTÉS

Albrecht, Karl, 1990. *Service from Within: Solving the Middle Management Crisis.* Homewood, Illinois: Down Jones, Irwin.

Auty, Susan et George Long, 1999. « 'Tribal Welfare' and Gaps Affecting Internal Services Quality. » *International Journal of Service Industry Management* 10, 1: 7-22.

Bherer, Harold et Désaulniers, Luc, 2001. « Vision pour les services internes. » DRHC.

Bowers, M., C. Martin et A. Luker, 1990. « Trading Places: Employees as Customers, Customers as Employees, » dans *Journal of Services Marketing* 4, 2: 55-69.

Burton, Richard M. et Obel Borge. 1998. *Strategic Organisational Analysis and Design.* Boston : Kluwer Academic Publishers, 480 p.

Cappe, Mel, 2000. « Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada », Bureau du Conseil Privé.

Davis, T. R. V., 1992. « Internal Service Operations: Strategies for Increasing Their Effectiveness and Controlling Their Cost » dans *Organizational Dynamics* 20 (automne) : 5-22.

Dwivedi, O.P. et Gow, J.I., 1999. « From Bureaucracy to Public Management : the Administrative Culture of the Government of Canada ». Toronto : Broadview Press et l'Institut d'administration publique du Canada, 131-132.

Éthier, Gérard, 1994. *Qualité Totale : Nouvelle panacée du secteur public?* Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Forst, Leland I., 1996. « New Operating Unit Delivers Best Results » dans *Supervision* 57, 12 : 8-12.

Forst, Leland I. 1999. "Outstanding Service is an Inside Job" dans *Journal for Quality and Participation* 22, 2: 58-62.

Galbraith, Jay, 1974. « Organization Design: an Information Processing View » dans *Interfaces*, 4(3) : 28-36

Gauvin, Pierre David, W. Large et Michel Guolla, 1998. « Résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle de la DRDD » dans *Optimum*, 28, 1 : 13-21.

Gazzoli, Patricia, 2001. « Les sondages de satisfaction sur la qualité du service public canadien et américain: de l'innovation rhétorique à la récupération crypto-politique ». Proposition de thèse à l'École nationale d'administration publique, Montreal.

Gremler, Dwayne D., Mary Jo Bitner et Kenneth R. Evans, 1994. « The Internal Service Encounter » dans *International Journal of Service Industry Management* 5, 2 : 34-56.

Hays, Richard D., 1996. *Internal Service Excellence : A Manager's Guide to Building World-Class International Service Unit Performance.* Sarasota : Summit Executive Press.

Hays, Richard D., 1997. « Move Your Organization Beyond Internal Conflict » dans *Directorship* 23, 2.

Leclerc, Jean, 1997. *Gérer autrement l'administration publique.* Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Marshall, Greg *et al.*, 1998. « Exploring Internal Customer Service Quality » dans *Journal of Business and Industrial Marketing* 13, 4/5, 381-392.

McLeod, T.H. 1963., *The Glassco Commission Report: Administration publique du Canada*, 6, 4, 400-403

McWilliams, Brian S., (1996). « Have you Considered Insourcing? » dans *Across the Board* 33, 10.

Mintzberg, Henry, 1979. *The Structuring of Organizations.* Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 512 p.

Mintzberg, Henry et Van Der Heyden, Ludo, « Organigraphs : Drawing « How Companies Really Work » dans *Harvard Business Review*, Job Sculpting 87-94.

Nagel, P. et W. Cilliers, 1990. « Customer Satisfaction : A Comprehensive Approach » dans *International Journal of Physical Distribution and Logistics* 20, 6, 2-46.

Perrow, Charles, 1967. « A Framework for the Comparative Analysis of Organizations » dans *American Sociological Review* 32(2) : 144-208.

Piede, Duane L., 1996. « Restructuring Internal Services » dans *Information Systems Management* 13, 1, 12-18.

Porter, Michael, 1985. *Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance.* New York : Free Press, 592 p.

Rapport du groupe de travail indépendant. *La modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.* (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/partners/dwnld/rip-f.pdf)

Rapport du Vérificateur Général du Canada. *La réduction des dépenses et des effectifs au sein de la Fonction publique.* (http://www.oagvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/9801cf.html)

Reynoso, Javier et Brian Moores, 1995. « Towards the Measurement of Internal Services Quality » dans *International Journal of Service Industry Management* 6, 3, 64-83.

Robinson, Virginia B., 1992. « Improving Communication Between Program and Financial Managers » dans *Public Manager* 37-39.

Sayles, L. R., 1964. *Managerial Behavior.* New York : McGraw-Hill.

Schneider, B. et D. Bowen, 1985. « Employee and Customer Perceptions of Service in Banks : Replication and Extension » dans *Journal of Applied Paychology* 70, 423-433.

Strauss, Bernard, 1995. « Internal Services : Classification and Quality Management » dans *International Journal of Service Industry Management* 6, 2/17, 62-78.

Taylor, M.G., 1962. « The Glassco Report : A Panel Discussion » dans *Administration publique du Canada* 4, 395-398.

Thompson, James D., 1967. *Organizations in Action.* New York : McGraw-Hill, 192 p.

Tordoir, Pieter, 1995. *The Professional Knowledge Economy : The Management and Integration of Professional Services in Business Organizations.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

Treasury Board Secretariat, 1997. *Best Practice Notes*, Issue # 7 « Internal Service Standards : Improving Client Service Delivery ». (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Treasury Board Secretariat, 1997. *Common Services Policy*, 10 février. (http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs-pol/dcgpubs/TB_93dwnld/CSP_dwn_e.html)

Tuckman, Alan, 1995. « Ideology, Quality and TQM » dans Adrian Wilkinson and Hugh Willmott, *Making Quality Critical : New Perspectives on Organizational Change.* New York : Routledge.

ANNEXE I

Impact du Rapport Glassco sur l'établissement des services internes (SI) et des organismes de services communs (OSC)

Les recommandations principales du Rapport Glassco, publiées entre 1962 et 1964, ont porté sur des questions de structure, et deux des plus importantes de ces recommandations ont donné lieu à des actions concrètes avant la fin des années 1960. En 1966, le poste de président du Conseil du Trésor (CT) devenait un poste ministériel séparé de celui de ministre des Finances, le personnel du CT passait du ministère des Finances à la nouvelle entité administrative créée et le Conseil du Trésor assumait la responsabilité des politiques administratives globales, des négociations collectives et de la gestion des dépenses[1]. Peu de temps après, en 1969, on supprimait le poste de contrôleur du Conseil du Trésor, et la responsabilité du contrôle des engagements et des dépenses autorisées était remise aux ministères et organismes[2].

Le Rapport de la Commission Glassco a influencé l'établissement des SI et des OCS en prônant les principes suivants :

- responsabilité du contrôle des engagements et des dépenses autorisées déléguées aux ministères;
- recouvrement des coûts dans la mesure du possible;
- services adaptés aux besoins et attentes du grand public;
- services auxiliaires n'exerçant aucun contrôle sur ce que demandent les usagers sauf dans le cas où ils seraient chargés d'appliquer certaines lignes de conduite officielles;
- services auxiliaires devant s'organiser en fonction des besoins des usagers et être décentralisés;
- émergence du débat de « Faire ou Faire-faire ».

[1] **Canada**. *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques*. 14-15-67 Eliz II (1967), c. 74. Comme l'explique A.W. Johnson, en conséquence de cette loi, le Conseil du Trésor est devenu « le Comité du Cabinet chargé du budget des dépenses et le Comité du Cabinet chargé de la gestion » (traduction), dans « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970's », Revue canadienne de science politique, vol. IV, n° 3, 1971, p. 347.

[2] 17-18 Eliz. II (1968-1969) chap. 28.

ANNEXE II

Typologie des problématiques et incidences identifiées par le comité Nielsen

Problématiques	Incidences
• La subvention universelle	Manque de souplesse et d'adaptabilité de l'économie canadienne.
• La totalité fiscale	Absence d'une vue globale des dépenses fiscales par rapport aux dépenses directes mais également par l'imprécision des chiffres relatifs des dépenses de programmes, des dépenses fiscales et des coûts cachés de la réglementation. **D'où le fait que l'on reproche au gouvernement de ne plus maîtriser ses dépenses.**
• L'insuffisance de l'évaluation de programmes	Manque de transparence des évaluations de programmes; souvent indulgente puisque destinée au sous-ministre; ne permet pas de se pencher sur la nécessité de maintenir le programme ou pas; ne permet pas de procéder à un examen systématique des programmes qui recoupent le mandat de plusieurs organismes ou de programmes analogues qui existent dans d'autres ministères.
• Le manque de mémoire institutionnelle	Absence de questionnement sur le bien-fondé des nouvelles propositions et sur le maintien d'activités pouvant être considérées comme inutiles; double règlement d'une problématique unique par deux ministères sans qu'aucune des deux parties ne le réalise.
• Les carences du système du personnel	Problématique importante au niveau du système de classification; les employés sont classifiés davantage en fonction des besoins qu'ils contrôlent que des résultats qu'ils sont sensés produire. Constat que les règles concernant la gestion du personnel sont presque diamétralement opposées aux objectifs de départ. On doute que le personnel puisse s'engager dans l'impartition et la récupération des coûts, faute d'habilitation au niveau de certaines compétences, dont la gestion du risque.
• La force d'inertie, un statu quo	Difficulté apparente de mettre en œuvre les nouvelles réformes; même lorsqu'on veut prouver qu'un programme est inutile, périmé ou trop coûteux. Sa suppression immédiate est souvent impossible, d'où la nécessité que l'évaluation de programmes soit accompagnée d'un plan stratégique et de mesures de suivi.

L'interrelation de ces trois premiers problèmes de fond crée un système où l'activité croit au rythme inexorable d'une boule de neige devalant une pente

Comité consultatif

ANNEXE III

Contexte et critères d'évaluation de l'Examen des programmes

Cet Examen des programmes a été entrepris sous la poussée des exigences et des perspectives d'un nouvel environnement.

- Le public s'inquiète de la situation financière du gouvernement et constate que les gouvernements n'ont plus les moyens d'offrir la gamme et le niveau des services auxquels il s'était habitué.
- La composition de la population canadienne change. La société s'oriente vers une population mieux éduquée, multiculturelle et urbaine. Ces facteurs ont une forte incidence sur la demande des services gouvernementaux.
- Les nouvelles technologies transforment les modes de prestation de services offerts au public.
- La mondialisation de l'économie accroît la nécessité de la compétitivité des industries et de l'efficience de la Fonction publique.

C'est pour relever le défi de ce nouvel environnement que l'Examen des programmes est lancé avec pour mandat de confirmer la pertinence et l'accessibilité des programmes ainsi que la pertinence des mécanismes d'exécution. Cet examen s'articule autour de six critères de base exprimés sous forme de questions :

- Le programme étudié sert-il encore l'intérêt public?
- Est-il légitime et indispensable que ce soit le gouvernement qui l'exécute?
- Le rôle du gouvernement central est-il justifié ou le programme doit-il être repensé en fonction des provinces?
- Le gouvernement devrait-il remplir son rôle de concert avec le secteur privé ou avec le secteur bénévole?
- Comment pourrait-on restructurer le programme en question pour le rendre plus efficace?
- Est-il abordable par rapport à la capacité financière du gouvernement?

ANNEXE IV

Enquête sur les services internes – Résultats complémentaires

PROFIL DES SERVICES INTERNES

Domaines dans lesquels œuvrent les services internes sondés

Service	Nombre de répondants	Pourcentage
Communication	9	14,1 %
Services administratifs	18	28,1 %
Services financiers	20	31,3 %
Services informatiques	19	29,7 %
Ressources humaines	21	32,8 %
Autres	14	21,9 %

(Certains SI — notamment, les SI relevant de ministères de grande taille et de petite taille — regroupent plusieurs services. C'est ce qui explique que le total des répondants répartis en fonction des domaines est supérieur au total des SI sondés).

Taille des services internes sondés

Nombre de ETP	Nombre de répondants	Pourcentage
Moins de 50	24	36,4 %
Entre 51 et 100	16	24,2 %
Entre 101 et 150	7	10,6 %
Entre 151 et 200	8	12,1 %
Plus de 200	9	13,6 %

Clientèle

Dans 38,8 % des cas, les SI offrent des services non seulement à leur ministère ou agence d'attache, mais également à d'autres organismes fédéraux.

Budget

Plus de 50 % des SI disposent d'un budget allant jusqu'à 10 millions de dollars.

ENVIRONNEMENT DES SERVICES INTERNES

Types de changements vécus, tels que mentionnés par les services internes (30 % des cas)

- Réforme de la structure et du cadre de gestion
- Perte de capacité — écart entre ressources et demandes
- Modification du mandat
- Nouvelle approche de service
- Nouvelles technologies
- Amélioration des fonctions stratégiques
- Tendances lourdes en matière de gestion des RH
- Direction fonctionnelle
- Accroissement de la charge de travail

PRATIQUES DE GESTION DES SERVICES INTERNES – SUCCÈS, DÉFIS ET ENJEUX

Pratiques de gestion exemplaires

- Mesure de la satisfaction de la clientèle
- Gestion par résultats — mesure de la performance
- Prestation de services électroniques
- Formation d'équipes temporaires
- Impartition de services par l'entreprise privée
- Normes de service et de qualité
- Ententes de services avec d'autres organisations fédérales
- Assurance qualité

Pratiques de gestion novatrices

- Partage et achat de services
- Prestation de services électroniques
- Développement des ressources humaines et gestion axée sur les compétences
- Consultation et participation du personnel
- Mesure de la performance et imputabilité
- Consultation et partenariat avec les clients internes
- Programme de recrutement
- Refonte du cadre de financement budgétaire
- Révision de la structure
- Cadre de gestion des TI et Blue Print TI
- Analyse de la chaîne des valeurs
- Contrôle de la qualité des processus
- Développement de la capacité technologique du personnel
- Impartition des services
- Mesure de la satisfaction de la clientèle
- Nomination d'experts
- Planification à long terme
- Programme d'amélioration de services et d'innovation
- Centre d'appels
- Système d'information et de gestion partagée
- Télétravail

Obstacles à l'émergence de pratiques novatrices et défis des services internes

Obstacles

- Surcharge de travail
- Insuffisance des ressources financières
- Recrutement, formation, perfectionnement du personnel
- Support organisationnel insuffisant
- Accès limité à la technologie
- Risque

Défis

- Gestion organisationnelle
- Gestion du personnel
- Manque de ressources financières
- Surcharge de travail
- Gestion de l'évolution technologique
- Communication avec la clientèle
- Manque de connaissances de la part de l'organisation
- Contraintes normatives

ANNEXE V

Sommaire des informations recueillies auprès d'associations professionnelles et de communautés fonctionnelles du fédéral

1. Les enjeux actuels et prédominants de la gestion et du renouveau de la collectivité des ressources humaines
   - l'absence de leadership quant à la prise en charge du renouveau de la collectivité
   - le manque d'imputabilité des gestionnaires par rapport à la gestion des ressources humaines
   - l'insuffisance des technologies de pointe
   - le manque de convergence des disciplines
   - la perte de mémoire collective

La communauté des ressources humaines doit relever un double défi : répondre au SCT à titre d'employeur; et rendre des comptes à la Commission de la fonction publique en matière de dotation et d'embauche. Deux entités qui ne coordonnent pas nécessairement toujours leurs efforts. En l'absence d'une vision et d'un engagement communs, il est difficile pour le secteur des ressources humaines d'être efficace. L'intégration de la planification stratégique de ce secteur au plan d'affaires des organisations n'est pas encore une réalité. Or, pour jouer un rôle stratégique au sein de l'organisation, la communauté doit acquérir de nouvelles compétences. L'approche par compétences n'est pas implantée dans tous les ministères et agences et ne touche que les processus de dotation. On sent que les recours existants rendent la gestion des employés problématique.

Les gestionnaires ne sont pas toujours tenus responsables de la bonne gestion des ressources humaines. Certes, les évaluations de rendement tiennent compte des résultats opérationnels et des initiatives, mais peu d'entre elles abordent la contribution du gestionnaire au maintien d'un milieu de travail satisfaisant. Les processus de dotation, de classification et de gestion de la performance ne sont pas intégrés. Quant au programme des langues officielles et au programme d'équité en matière d'emploi, ils ne sont que partiellement intégrés à la fonction ressources humaines, et ils ne sont pas pris en charge par la gestion. Ces programmes et processus ne semblent susciter que peu d'intérêt, sauf lorsqu'il s'agit de rendre des comptes par rapport à l'engagement ministériel. Il y a maintenant plus de cinq ans que les directions des ressources humaines n'ont pas fait l'objet d'évaluation par les agences centrales. Dans plusieurs ministères (particulièrement ceux de grande taille), on observe également un manque de concertation entre les différentes disciplines RH, on constate une planification stratégique souvent concentrée à un seul endroit, retirée des opérations courantes.

La gestion intégrée des bases de données est plutôt désuète, voire absente dans certains cas. Le personnel en ressources humaines doit consacrer beaucoup d'énergie au rapprochement des informations de ressources humaines et des données financières. Les technologies de pointe ne sont pas suffisamment développées.

Faute de moyens et de temps (et d'intérêt dans certaines organisations), la planification de la relève (succession planning) et le développement des ressources sont pratiquement impossibles depuis un certain nombre d'années. La communauté des ressources humaines est aux prises avec la même réalité démographique que les autres communautés de la Fonction publique canadienne, c'est donc dire qu'à court terme, elle risque une perte d'expertise.

Pistes d'actions porteuses

- Poursuivre la mise en œuvre des objectifs du projet de modernisation de la fonction RH dont la législation vise à :
  - simplifier les processus de gestion des RH, en particulier celui de la dotation et des appels;
  - rendre les gestionnaires imputables de leur gestion des RH;
  - rendre les spécialistes des RH plus stratégiques dans leur fonction conseil;
  - travailler à développer une culture de partenariat entre les ministères, l'employeur (SCT) et les représentants syndicaux.
- Poursuivre les efforts du côté des campagnes de recrutement externe pour la communauté des spécialistes en gestion des RH;
- Poursuivre le travail amorcé afin de pouvoir analyser le retour sur l'investissement des ressources consenties au secteur des RH;
- Évaluer l'incidence de l'absence des technologies de pointe sur l'efficacité de la gestion RH et identifier rapidement des moyens technologiques qui soutiendront l'évolution des fonctions;
- Recenser les expériences et leçons apprises au sein des ministères et agences afin de partager les bonnes pratiques et agir sur les zones à risque;
- Développer un leadership centralisé.

2. Les enjeux actuels et prédominants de la gestion du matériel
   - la gestion intégrée des changements
   - la gouvernance
   - le capital humain

Au cours de la dernière décennie, la communauté de gestion du matériel a connu des transformations radicales qui ont altéré à tout jamais la façon dont le gouvernement canadien mène ses affaires. Jusqu'au début des années 1990, elle profitait d'une grande constance, que lui apportait un personnel stable, formé à gérer des procédures et à appliquer des contrôles strictes. Elle était également caractérisée par des pouvoirs de décisions centralisés qui ne tenaient pas beaucoup compte des besoins de leurs clients. À cette époque, les mesures évaluatives en étaient à leurs premiers balbutiements et étaient réalisées à partir de normes qui reflétaient les perspectives subjectives de la fonction. La communauté profitait de traditions bien implantées, transmises de génération en génération. L'examen des programmes a été le déclencheur de bouleversements profonds, qui ont instauré une nouvelle réalité pour la gestion du matériel. L'État prône maintenant un pouvoir décentralisé, une gestion du risque éclairée, une impartition des services accrue et un partenariat renouvelé avec le secteur privé.

Dans ce nouveau contexte, le secrétariat du Conseil du Trésor adopte les concepts modernes de la gestion du matériel (soit la gestion axée sur la demande, « supply chain management ») importés du secteur privé, tout en laissant le soin de l'implantation aux différents ministères et agences. Si tous s'entendent pour dire que bien que de grands progrès ont été réalisés au cours des cinq dernières années, la bataille n'est pas gagnée. Bien que TPSGC ait assumé le leadership en matière d'approvisionnement (« procurement »), les autres activités du cycle de gestion du matériel ont été laissées pour compte. Par ailleurs, il est nécessaire de revoir les processus de travail afin de les optimiser et de se doter de critères de rendement reconnus internationalement sans toutefois aller jusqu'à s'engager nécessairement dans un processus ISO.

La communauté fonctionnelle de la gestion du matériel réagit en s'inquiétant de l'absence d'un cadre commun d'intervention, des lacunes de la communication inter-ministérielle et de l'absence d'une finalité claire d'une réforme qu'elle est obligée d'endosser.

Pistes d'actions porteuses

- Investir dans un système de mesure de la performance dont les ancrages proviendront des principes de la fonction moderne de contrôle;
- Renouveler le leadership de la gestion des biens et des inventaires (« Asset management »), de la gestion des flottes (« Fleet management »), de la gestion du cycle de vie des biens de la couronne, de la gestion de l'offre et de la demande (« supply chain management »);
- Mettre sur pied un forum des cadres de gestion matérielle (MMEF) réunissant les principaux gestionnaires à l'échelle du gouvernement;
- Former les membres de la communauté afin qu'ils puissent acquérir les nouvelles compétences requises. Dans ce contexte, développer un programme de certification professionnelle reconnu par la Fonction publique canadienne;
- Identifier une nouvelle appellation (nouveau nom) qui serait plus appropriée à la nouvelle réalité d'affaires de la communauté de la gestion du matériel.

3. Les enjeux actuels et prédominants des services de gestion financière :

- l'absence d'une relève formelle
- le manque de professionnels compétents
- le manque d'adaptation des systèmes de gestion financière

La réalité démographique touche également la communauté des FI. C'est donc dire que dans un avenir rapproché, il n'y aura pratiquement plus de personnel « senior ». Or, à ce jour, les employés plus « junior » ne possèdent pas les compétences nécessaires pour soutenir la gestion dans la prestation de services renouvelée. Cette situation, tout comme celle accablant la communauté des RH, est connue depuis plusieurs années.

Le plus important des défis auxquels doit faire face la communauté des FI est au niveau du renouvellement. La filière d'emploi, alimentant traditionnellement le bassin des agents financiers (FI), a souvent émergé des postes de commis (CR) ou d'agents de soutien administratifs (AS). Le rôle des FI s'est toutefois transformé de façon importante. À cet égard, on s'attend à ce que la fonction puisse assumer un rôle de planification stratégique financière avec toutes les responsabilités qui lui sont habituellement conférées. On observe que plusieurs membres de la communauté des FI ont de la difficulté à passer à une comptabilité d'exercice (« accrual accounting »), à assimiler et mettre en œuvre les principes imposés par la fonction moderne de contrôle ainsi que ceux émanant du modèle de la capacité de gestion financière du Vérificateur général.

Finalement, la gestion de l'information financière est à risque. L'intégration de l'information financière et de l'information opérationnelle n'est pas chose faite, la disponibilité et la fiabilité de l'information n'étant pas toujours au rendez-vous. L'information sur la conservation et l'utilisation des ressources est incomplète, inexacte et en pièces détachées (« Information on the holding and utilization of resources is not complete, lacks accuracy and is not integrated »).

Pistes d'actions porteuses

- Développer des mécanismes permettant aux gestionnaires d'avoir accès à une information financière intégrée et répondant aux besoins opérationnels. La prise de décisions en sera d'autant plus éclairée et le risque, contrôlé;
- Adopter une approche par compétences pour la communauté des FI;
- Poursuivre l'effort de recrutement externe et s'assurer que les niveaux d'entrée proposés aux candidats soient concurrentiels par rapport au secteur privé;
- Former les gestionnaires aux principes de la fonction moderne de contrôle afin qu'ils puissent comprendre leur imputabilité à cet égard. Le maillage FI-gestion deviendra plus étanche;
- Établir des partenariats avec des organismes externes, dont la IGF, afin de créer des programmes de formation adaptés aux besoins de la communauté;

- Sensibiliser les hauts fonctionnaires à l'urgence d'agir et au sérieux de la situation actuelle;
- Revoir les systèmes d'information de gestion et les adapter en fonction des objectifs visés par le modèle du Vérificateur général :
  - appuyer la prise de décisions;
  - disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable;
  - assurer la gestion du risque;
  - utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace;
  - assurer la reddition de comptes;
  - établir un environnement de contrôle favorable;
  - respecter les autorisations et protéger les actifs.

4. Les enjeux actuels et prédominants de la communauté des communications :
   - l'intégration horizontale
   - le financement des ressources
   - la formation et la dotation

Pour cette communauté fonctionnelle, l'intégration horizontale demeure un défi de taille. Les besoins de visibilité du gouvernement fédéral ont changé. Il n'est pas simple d'assurer la convergence et la cohérence des positions stratégiques par rapport à la livraison de produits et services quand on fait face à des unités qui sont situées à la fois au niveau central et régional. La communauté doit aussi soutenir des clientèles multiples (qui ne partagent pas les mêmes intérêts : ministres, sous-ministres, sous-ministres adjoints, directeurs généraux, directeurs…) dans une série d'initiatives et de programmes ne s'adressant pas à un même public et ayant des enjeux différents. Pour ce qui est d'un rapprochement horizontal communication/opération, le maillage se fait sur le terrain, à différents degrés selon les ministères et agences. Toutefois on croit généralement que les directions de programmes peuvent être mieux servies par les secteurs de communication. Des expériences de décentralisation des agents de communication au sein des unités d'opération n'ont pas toujours eu les succès escomptés. Afin d'être plus efficaces, les communications doivent trouver des moyens leur permettant de mieux comprendre les composantes et les enjeux des programmes. On constate aussi l'absence d'un lien fonctionnel dynamique entre les directions de communication interministérielle. Le partage de l'information et des pratiques gagnantes n'est pas un fait acquis. La même situation se répercute à différents degrés aux divers paliers d'un même ministère.

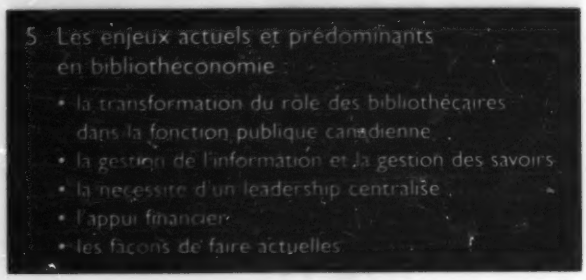
Le défi est de pouvoir compter à la fois sur des stratégies plus intégrées et de gérer les relations avec les différentes instances selon leurs priorités et leurs besoins. Par ailleurs, faute de temps, la majorité des directions de communication ne peuvent répondre à toutes les demandes. Lorsque le niveau de ressources augmente, il y a risque qu'il soit utilisé pour soutenir le ministre et non le ministère. Le recrutement de nouvelles ressources est difficile, car la demande excède l'offre et la concurrence est féroce entre ministères.

Au cours trois dernières années, la population constituant la communauté des communications a légèrement rajeuni (en raison de l'arrivée de nouvelles recrues) et s'est davantage spécialisée (niveau d'entrée IS-2 comparativement à IS-4). On constate également que la classification de la majorité des postes de responsables des communications est de niveau IS-6 et que la plupart d'entre eux siègent aux comités de direction.

Pistes d'actions porteuses

- Augmenter le niveau de ressources (humaines et financières) afin de permettre aux directions de s'investir pleinement dans leur rôle;
- Maintenir les efforts de recrutement externe. Doter les postes de gestion/de conseillers stratégiques en embauchant du personnel compétent et chevronné;
- Adopter une approche par compétences et voir à la création d'un programme de formation afin de permettre aux professionnels de poursuivre leur développement dans les compétences clés requises;

- Travailler à une stratégie permettant aux communications de mieux desservir les directions de programme dans leurs objectifs respectifs de performance;
- Développer le créneau « communication interne » afin d'accompagner les ministères et agences dans la gestion des changements organisationnels ciblés.



Le rôle de la bibliothèque tend à être transformé radicalement. Émergeant d'un contexte traditionnel où elle est vue surtout comme un lieu physique — et parfois virtuel — qui assure la conservation d'un ensemble de publications de différentes formes et offre des services d'information et d'archivage, jaillit un modèle établissant des nouveaux paramètres : l'intégration de la gestion de l'information et des savoirs. Un centre de la connaissance (« knowledge centre ») où l'information et les savoirs sont considérés comme des « biens » (« assets »).

Pour ce faire, la bibliothèque doit étendre ses intérêts et champs de compétence dans les domaines tels que la conception web (« web design »), la formation virtuelle (« virtual training »), les métadonnées/thésaurus (« meta data /thesauri »). Ainsi, elle pourra offrir de nouveaux services à ses clientèles, notamment la recherche scientifique et appliquée. Elle devra s'intégrer à d'autres communautés de la Fonction publique, mieux comprendre leur réalité et leurs besoins en matière d'information.

Le moteur de ces transformations : un leadership renouvelé et centralisé, prenant charge de la nécessité d'agir. Ce leadership s'est effrité au cours des années, notamment en raison de l'avènement de l'examen des programmes, qui a entraîné d'importantes coupures budgétaires, et du retard du développement de nouvelles compétences par rapport à l'évolution de la gestion de l'information. Sans injection de nouvelles ressources financières et technologiques, les transformations visées ne pourront être réalisées.

Il y a aussi urgence de passer de l'état conceptuel du centre de la connaissance (« knowledge centre ») à l'état appliqué. Un modèle actualisé, soutenu par un plan de migration définissant les modalités de fonctionnement, les imputabilités, les ressources nécessaires, les champs d'intervention et de compétence, les spécialités et les interrelations interministérielles, doit être élaboré et mis en œuvre rapidement.

On observe aussi la nécessité de redéfinir la nature des liens de la Bibliothèque Nationale avec ses partenaires, soit 300 autres bibliothèques situées au sein des ministères et agences ayant chacune sa propre organisation. Le virage doit être orchestré à partir d'une vision commune et les façons de faire actuelles doivent être redéfinies.

Dernier défi, mais non le moindre : l'importance de se doter d'un cadre de mesure de rendement permettant de suivre la performance organisationnelle et le développement d'une politique nationale endossant les changements pressentis.

Pistes d'actions porteuses

- Obtenir le soutien des hauts fonctionnaires afin d'aller de l'avant avec le projet de transformation;
- Établir le leadership de la Bibliothèque Nationale;
- Réviser les modes d'opération et de prestation de services du réseau de la Bibliothèque Nationale;
- Développer une mesure évaluative permettant de vérifier la performance de la bibliothèque dans ses nouveaux champs de compétence reliés à la gestion de l'information et des savoirs;
- Développer une politique nationale appuyant la réforme envisagée.

6 Les enjeux actuels et prédominants de la communauté des professionnels de la sécurité

- l'amélioration de l'image de la communauté
- l'appui accru des hauts fonctionnaires et gestionnaires dans leur engagement face à la sécurité des lieux, de la personne et de l'information
- la sensibilisation du personnel des ministères et agences à l'importance de la sécurité

Le secrétariat du Conseil du Trésor estime que la communauté des professionnels en matière de sécurité regroupe plus de 5 000 membres.

On observe que la communauté souffre actuellement d'un problème d'image et de crédibilité. On perçoit les professionnels œuvrant dans le monde de la sécurité comme peu éduqués, peu formés et motivés par l'unique fait qu'ils ont du pouvoir. Pouvoir que les clientèles ministérielles qualifient d'emprunté et associé à l'imposition de règles rigides, insensées et peu réalistes dans le monde d'aujourd'hui. Le défi de la communauté : convaincre les gestionnaires et leur personnel du fait que les professionnels sont compétents et peuvent devenir des partenaires importants dans une gestion moderne de la sécurité.

Un deuxième défi se pose : reconnaître la contribution de la communauté en tout temps et non pas uniquement en période de crise comme lors de la tempête de verglas, des événements du 11 septembre, des incidents liés au virus « I love you » ou des attentats à la bombe. Il y a nécessité de maintenir l'intérêt des clientèles desservies et de leur faire comprendre que la sécurité est une donnée importante, qu'elle est partie intégrante d'un processus de prestation de services, qu'elle est un élément clé d'une saine gestion du risque et qu'elle est essentielle à la mission de l'organisation et à la réalisation de ses objectifs.

À ce jour, selon les membres de la communauté fonctionnelle, la Fonction publique canadienne n'a pas investi suffisamment de temps, d'argent et d'efforts à la cause de la sécurité. Il y a lieu de sensibiliser l'ensemble de la gestion et de son personnel à l'importance de développer de saines habitudes en matière de sécurité.

Pistes d'actions porteuses

- Augmenter la formation des membres de la communauté par la mise en œuvre de programmes de formation obligatoires conduisant à une certification reconnue;
- Clarifier les imputabilités de la gestion en matière de sécurité, assurer la reddition de compte et obtenir leur engagement;
- Identifier des moyens pour intégrer la sécurité aux objectifs d'affaires;
- Mettre à jour la politique du gouvernement canadien en matière de sécurité afin d'augmenter l'implication de la communauté dans les différentes initiatives et projets;
- Lancer une campagne de sensibilisation sur la nécessité de la sécurité au sein de la Fonction publique canadienne.

7 Les enjeux actuels et prédominants du domaine de l'accès à l'information

- le leadership
- l'inadéquation des ressources
- la gestion de l'information

La loi sur l'accès à l'information a été mise en application en 1983 et depuis, très peu de modifications ont été apportées. Le leadership des hauts fonctionnaires ainsi que l'engagement de l'ensemble de la Fonction publique canadienne sont essentiels au maintien de la liberté d'information. À cet égard, on note que l'Alberta est une des seules provinces canadiennes où les dirigeants gouvernementaux affichent publiquement leur soutien au « droit de savoir » des citoyens canadiens. Il semble que l'esprit dans lequel la loi sur l'accès à l'information a été instaurée rend le gouvernement et ses institutions inconfortables par rapport au risque que les erreurs et dysfonctionnements soient connus des électeurs.

Plusieurs études sur la question de l'accès à l'information, réalisées par le secrétariat du Conseil du Trésor et différents comités présidés par des sous-ministres et sous-ministres adjoints, en arrivent à la conclusion que les professionnels coordonnateurs, responsables d'assurer les fonctions, ne possèdent pas les ressources adéquates, que leur niveau de classification n'est pas représentatif de la complexité de leurs tâches, qu'ils n'ont pas les pouvoirs requis pour agir efficacement et qu'une certaine ambiguïté persiste en ce qui a trait à leur mandat, lequel, selon eux, est d'ailleurs mal défini de par la loi. La majorité du personnel est démotivée. Le droit d'accès à l'information devient futile si les moyens pour répertorier, indexer, classer et archiver l'information sont absents ou inefficaces. On ne peut rendre accessible une information qu'on ne possède pas. L'examen des programmes a réduit considérablement la taille des services internes dont la responsabilité était de documenter, d'enregistrer, de classer, d'archiver et de gérer l'information recensée.

À une époque où nous tentons de passer d'un environnement papier à un environnement électronique, la capacité à gérer l'information s'est considérablement amoindrie, les compétences requises n'ayant pas été développées.

La nécessité de changer les mentalités pour faire en sorte que l'information soit accessible à tous et non jalousement gardée par certains constitue également un défi. Pourtant, les points de vue sont partagés sur ce point. Y a-t-il nécessité d'instituer une nouvelle loi ou doit-on plutôt renforcer l'application de celle qui existe déjà?

L'archiviste Ian E. Wilson a déjà dit : « The key issue is not that records do exist but what should exist to support open and accountable government ».

Pistes d'actions porteuses

- Le développement d'une nouvelle loi sur l'accès à l'information qui rendra nécessaire l'allocation de nouvelles ressources afin d'assurer que la fonction devienne une priorité ministérielle.

8. Les enjeux actuels et prédominants des communautés TI, GI et prestation des services
   - la transition de « services internes » à un « processus habilitant »
   - l'intégration de l'élaboration de politiques, de la conception de programmes et de la prestation de services dans un modèle de processus opérationnel de « bout-en-bout »
   - la coordination horizontale et l'uniformité (interopérabilité) à l'échelle du gouvernement

La perspective du Bureau de gestion du changement du SCT s'inspire de l'expérience de travail réalisée auprès de trois communautés fonctionnelles (TI, GI, prestation des services). Le but de l'exercice : mettre en œuvre deux des principaux programmes de changement énoncés dans « **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes** », soit les services axés sur les citoyens et le gouvernement en direct.

La transformation des services internes doit être axée sur les résultats et doit refléter une « perspective de l'État ». Elle requiert une main-d'œuvre hautement qualifiée, autonome et capable de travailler horizontalement à l'échelle des structures ministérielles, mais qui, pour ce faire, doit disposer des outils, techniques, politiques et processus adéquats.

Dans son rapport annuel de 2001 sur la Fonction publique, Mel Cappe prévoit l'avènement d'un « cybergouvernement » qui privilégiera l'élément humain (nouvelles compétences, mentalités et approches en matière de leadership) et révolutionnera les méthodes de travail des fonctionnaires et leur modes de communication (entre eux et avec leur environnement).

Les services internes ne sont pas exempts de ces changements, car ils sont des processus habilitants essentiels, partie intégrante de la prestation des services dans ce nouveau contexte. Les communautés de pratique[3] peuvent contribuer à relever les défis de cette transformation, car elles constituent un mécanisme efficace d'apprentissage et de partage des connaissances à l'échelle des ministères et des juridictions, devenant elles-mêmes « habilitantes ». La transformation de la capacité du gouvernement en matière de services nécessitera conséquemment la mise en valeur de l'expertise des services internes (les RH, GI, TI, etc.) et des processus essentiels que sont l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la prestation de programmes.

Un modèle de processus opérationnel, traduisant les résultats pour l'ensemble du gouvernement, devra indiquer clairement que les fonctions désignées traditionnellement comme des « services internes » sont en fait des instruments essentiels pour la prestation des services gouvernementaux auprès du public.

Enfin, les ministères et organismes devraient comprendre de plus en plus leur rôle dans un contexte global, et être davantage évalués en fonction de leur contribution à l'atteinte des résultats gouvernementaux. Cela signifie, dans le cas des RH, par exemple, qu'on ne se contentera plus de vérifier si les processus de dotation ont été respectés; on s'assurera également que le gouvernement dispose des bonnes personnes (ayant les compétences pertinentes) aux bons endroits. Le défi : s'assurer que les fonctionnaires à tous les niveaux sont informés des objectifs globaux et de leur propre contribution au succès du processus de « bout en bout ».

Pistes d'actions porteuses

- Intégrer l'élaboration des politiques et des programmes et la prestation de services dans un modèle précis de processus opérationnel « bout en bout »;
- Développer, chez les fonctionnaires, de nouvelles qualifications et compétences afin qu'ils puissent promouvoir une culture en milieu de travail qui favorise l'innovation et la gestion du risque;
- Appuyer le développement des communautés pratiques dans les domaines de TI, GI et de la prestation de services afin qu'elle puissent soutenir les processus d'habilitation, faciliter le partage des connaissances et renforcer la capacité du gouvernement à déterminer et analyser les nouvelles circonstances et à s'y adapter;
- Sensibiliser les cadres de direction à la nécessité de recruter du personnel apte à jouer un rôle stratégique en plus de leur capacité technique et opérationnelle; voir également à développer l'apport stratégique du personnel déjà en place.

[3] **Les communautés de pratique** sont composées d'employés partageant la même expérience de travail et confrontés à une série de problèmes communs. Les membres de la communauté ont un intérêt commun pour un ensemble de connaissances et ils sont motivés par le désir et la nécessité de partager les expériences, la compréhension, les modèles, les outils et les pratiques exemplaires. Les communautés de pratique viennent compléter les structures actuelles en permettant la collaboration, l'échange d'information et le partage de pratiques exemplaires malgré les limites temporelles et dans l'ensemble des hiérarchies et des structures organisationnelles.

ANNEXE VI

ANNEXE VI

Activités de la Table ronde

Réunions de la Table ronde : Deux réunions en 2001 : les 26 septembre et 7 novembre. Une réunion en 2002 : le 27 mars.

Séance consultative auprès des associations professionnelles et communautés fonctionnelles du fédéral (le 18 janvier 2002)

La Table ronde a tenu une journée de consultations suite à une invitation lancée aux représentantes et représentants de diverses associations professionnelles et de communautés fonctionnelles du fédéral. Ces derniers ont eu l'occasion de partager leur point de vue et d'échanger avec les membres de la Table ronde sur 1) les enjeux qui se posent pour la prestation des services internes dans leur domaine respectif au sein des organisations fédérales, et 2) les outils et mesures pouvant contribuer à l'amélioration de la performance de cette fonction.

Représentants des associations professionnelles

Larry Lashkevich	Président, Institut de la gestion du matériel
Gerry Tremblay	Président, Institut de la gestion financière du Canada
Gerry Deneault	Président, Association fédérale des responsables de sécurité
Jean-Pierre Coté	Vice-président, Association fédérale des responsables de sécurité
Sergio Poggione	Président, Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels
Paul Scherling	Secrétaire, Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels
Carol Hopkins	CMC, CPP/PCP, Past President, Ottawa-Hull Chapter, The International Personnel Management Association - Canada

Représentants des communautés fonctionnelles du fédéral

Communications

Jodi Redmond	Directrice, Planification stratégique des communications, Bureau du Conseil privé
Gerry Maffre	Directeur général, Direction générale des communications, Citoyenneté et Immigration Canada

Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral

Julia Goodman	Agente de développement, Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral, Bibliothèque Nationale du Canada

Technologies de l'information et de la gestion de l'information

Ed Fine	Directeur exécutif, Bureau de gestion du changement, Direction du dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor

Forum sur les ressources humaines

Marcel Nouvet	Dirigeant principal des ressources humaines, Direction des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor